



Rekenhof

Afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden

Raming van de budgettaire impact in uitvoering van de resolutie van de
Kamer van Volksvertegenwoordigers van 16 maart 2023 (DOC 55 3098/006)



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, september 2023



Rekenhof

Afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden

Raming van de budgettaire impact in uitvoering van de resolutie van de
Kamer van Volksvertegenwoordigers van 16 maart 2023 (DOC 55 3098/006)



Verslag in uitvoering van resolutie 3098
Goedgekeurd door de algemene vergadering op 11 september 2023

Afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden	6
Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Opdracht aan het Rekenhof	7
1.2 Onderzoeksmethode	7
1.3 Afbakening van de raming	8
1.3.1 Omschrijving van de begrippen	8
1.3.2 Verschil tussen sociale bescherming en sociale zekerheid	9
1.3.3 Stelsels waarop de resolutie geen betrekking heeft	10
1.4 Structuur van het verslag	11
Hoofdstuk 2	
Werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen	12
2.1 Recht op uitkeringen van de RVA	12
2.1.1 Werkloosheidsuitkeringen	12
2.1.2 Inschakelingsuitkeringen	13
2.1.3 Werkloosheid met bedrijfstoelage	14
2.2 Begrip 'samenwonende'	14
2.2.1 Feitelijke situatie	14
2.2.2 Bloedverwantschap	15
2.2.3 Inkomens die zijn vrijgesteld voor de toekenning van de status van samenwonende met gezinslast	15
2.3 Verhoging van de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen bij afstemming	16
2.4 Berekening van de budgettaire weerslag	17
2.5 Werkloosheidsvallen	20
2.5.1 Werkloosheidsuitkeringen	20
2.5.2 Inschakelingsuitkeringen	21
2.6 Analyse door het Rekenhof	21
2.6.1 Degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen	21
2.6.2 Verdubbeling van de inschakelingsuitkeringen	22
2.6.3 Beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen	22
Hoofdstuk 3	
Uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid en voor invaliditeit	23
3.1 Definities in de tak van arbeidsongeschiktheid/invaliditeit	23
3.1.1 Uitkeringen en betrokken stelsels	23
3.1.2 Uitkeringen voor werknemers en werklozen	23
3.1.3 Uitkeringen voor zelfstandigen	24
3.2 Begrip 'samenwonende'	25
3.3 Verhoging van de uitkeringen bij afstemming	26
3.4 Berekening van de budgettaire impact	27
3.4.1 Werknemers	27
3.4.2 Zelfstandigen	30

3.5	Inactiviteitsvallen	31
3.5.1	Werknemers	31
3.5.2	Zelfstandigen	32
3.6	Conclusie	32
Hoofdstuk 4		
Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)		34
4.1	Voorwaarden om de IGO te ontvangen	34
4.2	Begrip 'samenwonende'	34
4.3	Berekening van de inkomsten om het recht op de IGO te bepalen	34
4.4	Hogere IGO-uitkering voor samenwonenden in het geval van afstemming	35
4.5	Berekening van de budgettaire impact	35
4.6	Inactiviteitsval	35
4.7	Analyse door het Rekenhof	36
Hoofdstuk 5		
Leefloon		37
5.1	Definitie van het recht op maatschappelijke integratie	37
5.1.1	Leefloon	37
5.1.2	Recht op maatschappelijke dienstverlening	37
5.2	Begrip 'samenwonende'	38
5.3	Berekening van de inkomsten om het recht op een leefloon te bepalen	38
5.4	Hoger leefloon voor samenwonenden in het geval van afstemming	39
5.5	Berekening van de budgettaire impact	39
5.5.1	Leefloon	39
5.5.2	Hulpverlening die equivalent is aan het leefloon	40
5.5.3	Partners van gerechtigden met gezinslast	40
5.5.4	Totale impact	41
5.6	Inactiviteitsvallen	42
5.6.1	Situatie van de leefloongerechtigden	42
5.6.2	Kosten van een inactiviteitsval	44
5.7	Analyse door het Rekenhof	44
5.7.1	Inaanmerkingneming van de bestaansmiddelen	44
5.7.2	Onderschattingsfactor	45
Hoofdstuk 6		
Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap		46
6.1	Voorwaarden om de tegemoetkoming te ontvangen	46
6.1.1	Inkomensvervangende tegemoetkoming	46
6.1.2	Integratietegemoetkoming	46
6.2	Begrip 'samenwonende'	47
6.3	Berekening van de bestaansmiddelen om het recht op de IVT vast te stellen	47
6.4	Hogere IVT voor samenwonende in het geval van afstemming	47
6.5	Berekening van de budgettaire impact	48
6.6	Inactiviteitsvallen	48
6.7	Analyse door het Rekenhof	48

Hoofdstuk 7

Analyses en commentaar die voor alle stelsels gelden	50
7.1 Vertekening van de budgettaire raming	50
7.2 Terugverdieneffecten op de ontvangsten	50
7.3 Budgettaire impact voor andere bestuursniveaus	51
7.4 Grotere stijging van de laagste uitkeringen	51
7.5 Andere scenario's van individualisering van de rechten	52
7.5.1 De uitkeringen voor samenwonenden met gezinslast wijzigen	52
7.5.2 De afstemming beperken tot de verzekeringsstelsels	54
7.5.3 De uitkeringen gradueel afstemmen	54
7.6 Verschillen tussen stelsels in de statussen van samenwonenden	54
7.7 Impact van de afstemming op de status van samenwonende met gezinslast	55
7.8 Administratieve lasten in samenhang met de controle van de status	56
7.9 Onvoldoende middelen bij sociale bescherming	58
7.10 Werkloosheids- en inactiviteitsvallen	58
7.11 Het uitkeringsstelsel, de keuzes inzake samenwonen en schaalvoordelen	59

Hoofdstuk 8

Algemene conclusies	61
8.1 Raming van de budgettaire weerslag	61
8.1.1 Samenvatting van de ramingen	61
8.1.2 Factoren van onderschatting	62
8.1.3 Terugverdieneffecten	63
8.2 Impact van inactiviteits- en werkloosheidsvallen	63
8.3 Conclusie over de afdekking van de opdracht van het Rekenhof	63

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Opdracht aan het Rekenhof

Tijdens haar plenaire vergadering van 16 maart 2023 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers het voorstel van resolutie¹ aangenomen waarin het Rekenhof wordt gevraagd de budgettaire impact na te gaan van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden. Het Rekenhof werd per brief van 22 maart 2023 in kennis gesteld van de goedgekeurde resolutie.

Concreet gelast de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof:

1. *“met het evalueren van de budgettaire weerslag op de desbetreffende beleidsniveaus van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden inzake:*
 - a) *de werkloosheidsuitkeringen;*
 - b) *de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen in de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren;*
 - c) *de pensioenen in de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren;*
 - d) *de inkomensgarantie voor ouderen (IGO);*
 - e) *het leefloon;*
 - f) *de inkomensvervangende tegemoetkoming.*
2. *in deze evaluatie ook rekening te houden met eventuele inactiviteits- en werkloosheidsval- len die kunnen ontstaan, en hiertoe zo nodig extern advies in te winnen.”*

1.2 Onderzoeksmethode

De mogelijke impact op de overheidsfinanciën heeft drie aspecten:

1. Uitkeringen stijgen doordat personen die samenwonen elk een volledige uitkering voor alleenstaanden zullen ontvangen, in plaats van hun huidige lagere uitkering voor samenwonenden. Dit zorgt ervoor dat er extra uitgaven zijn voor de instellingen die deze uitkeringen beheren. Dit is de brutokostprijs van de maatregelen.
2. Voor samenwonenden wordt het financiële verschil tussen werken en een uitkering ontvangen kleiner. Doordat de uitkeringen stijgen, kan daarom worden verondersteld dat meer mensen een uitkering zullen ontvangen, omdat werken minder loont. Daardoor stijgen opnieuw de kosten voor de instellingen die de uitkeringen beheren en dalen de inkomsten voor de sociale zekerheid en de personenbelasting. De resolutie vraagt expliciet om deze inactiviteits- en werkloosheidsval mee te nemen in de berekening. Er is bijgevolg een verdere stijging van de uitgaven te verwachten ten gevolge van deze inactiviteits- en werkloosheidsvallen.
3. Het belastbaar inkomen van samenwonenden met een uitkering zal stijgen, wat een invloed zal hebben op de inkomsten uit de personenbelasting. Dit zal zorgen voor een stijging van de belastinginkomsten. Bovendien kan een stijging van het gezinsbudget ook leiden tot een verhoogde consumptie, wat op zijn beurt een positief effect kan hebben op inkomsten uit btw. Er is bijgevolg een zeker terugverdieneffect door hogere belastinginkomsten.

¹ Parl. St. Kamer, 16 maart 2023, [DOC 55 3098/006](#), Resolutie teneinde het Rekenhof te gelasten de budgettaire impact na te gaan van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden, www.dekamer.be.

Ramingen van de brutokostprijs

Om het eerste aspect, de bruto extra kostprijs voor de instellingen die uitkeringen beheren, te ramen, vroeg het Rekenhof een raming van de kostprijs bij de betrokken instellingen.

Inactiviteitsvallen en terugverdieneffecten via belastinginkomsten

Het Rekenhof nam voor de simulatie van inactiviteitsvallen en terugverdieneffecten via belastinginkomsten contact op met de FOD Sociale Zekerheid, het Federaal Planbureau en academische instellingen.

De FOD Sociale Zekerheid (verder FOD SZ) beschikt over BELMOD, een model dat terugverdieneffecten van maatregelen kan berekenen. Volgens de FOD SZ is de impact van inactiviteitsvallen niet geïntegreerd in dit model. Het model veronderstelt dat iedereen die in een bepaalde situatie zit (bijvoorbeeld werkzoekend of werkend) in die situatie blijft. Het effect van inactiviteitsvallen ligt echter net in verschuivingen tussen situaties. Daardoor is BELMOD niet geschikt om de budgettaire impact van inactiviteitsvallen te ramen.

Het Federaal Planbureau heeft macromodellen om de terugverdieneffecten te berekenen van beleidsmaatregelen. Deze modellen worden onder andere gebruikt in het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's. Ze bevatten echter geen microdata. Daardoor kunnen inactiviteitsvallen en hun impact op het budget op dit moment nog niet worden berekend. De resultaten van het Planbureau worden niettemin bij deze raming gebruikt in [punt 7.4](#) over de terugverdieneffecten.

Het Rekenhof voerde ook verkennende gesprekken met academische instellingen om na te gaan of zij de budgettaire impact van inactiviteitsvallen kunnen ramen. Uit deze gesprekken bleek dat die impact eventueel berekend kan worden, maar dat de beschikbare modellen daarvoor moeten worden aangepast, wat ten vroegste zou kunnen gebeuren tegen midden 2024. Bovendien zouden ook nadien niet alle gegevens van de betrokken maatregelen in het model kunnen worden opgenomen. Ook de academische partners kunnen bijgevolg niet binnen een redelijke termijn de impact van inactiviteits- of werkloosheidsvallen berekenen.

Daarom zal het Rekenhof zich in dit verslag beperken tot een raming van de brutokostprijs van de maatregelen. Waar mogelijk zullen aspecten zoals inactiviteitsvallen en terugverdieneffecten worden besproken, zonder daaraan echter een echte raming van deze effecten te koppelen.

De raming houdt rekening met het brutobedrag van de uitkeringen, aangezien het gaat om de vergoedingskosten die de Staat draagt. Sommige uitkeringen, zoals het leefloon, zijn vrijgesteld van de personenbelasting. Op andere uitkeringen, zoals werkloosheids- of invaliditeitsuitkeringen, kunnen sociale bijdragen en belastingen verschuldigd zijn.

1.3 Afbakening van de raming

1.3.1 Omschrijving van de begrippen

De resolutie vermeldt als uitgangspunt “*de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden*”. Dit is een vrij algemene omschrijving, waardoor het belangrijk is om de reikwijdte van de raming nader te omschrijven.

Ten eerste is er het begrip *samenwonenden*. Uitkeringen en rechten kunnen verschillen naargelang begunstigden alleenstaand, feitelijk samenwonend, wettelijk samenwonend of gehuwd zijn. Op basis van de resolutie is het onvoldoende duidelijk welke situaties worden beoogd. Aangezien de verantwoording vooral de nadruk legt op het reduceren van ‘de prijs van de liefde’ (personen die geneigd zijn om alleenstaand te blijven omdat hun uitkering zou dalen als ze samenwonen), gaat het Rekenhof er in zijn raming vanuit dat met samenwonenden alle niet-alleenstaanden worden bedoeld. De raming houdt dus in dat in de diverse uitkeringsstelsels alle niet-alleenstaanden (feitelijk en wettelijk samenwonenden en gehuwden) worden aangepast naar alleenstaanden.

Ten tweede is het begrip alleenstaande en samenwonende zowel relevant voor de *hoogte van de uitkering* als voor het *openen van rechten*. Zo is enerzijds het leefloon lager wanneer iemand samenwoont dan wanneer iemand alleenstaande is, maar opent anderzijds de status van alleenstaande bepaalde rechten. Zo vervalt het recht op leefloon als iemand samenwoont met een partner die een hoog inkomen heeft. Het ‘afstemmen’ van de uitkeringen kan zowel geïnterpreteerd worden als een afstemming van de bedragen dan wel als een afstemming van de rechten. In dat laatste geval zou een samenwonende voor de toekenning van de uitkeringen beschouwd worden als een alleenstaande. Dat zou betekenen dat er niet meer naar het inkomen van de partner zou worden gekeken en dat men recht zou krijgen op een leefloon, ongeacht het inkomen van de persoon met wie men samenwoont. Dat is echter weinig realistisch. Ook het standpunt dat iedereen dezelfde uitkering krijgt ongeacht de gezinstoestand lijkt echter moeilijk. Wanneer bv. gehuwden die recht hebben op een overlevingspensioen, beschouwd worden als alleenstaanden, zou dit tot gevolg hebben dat het overlevingspensioen ophoudt te bestaan. Personen die er recht op hebben, zouden er dus financieel op achteruitgaan. Omgekeerd is het onmogelijk om aan alleenstaanden een overlevingspensioen te geven. Het Rekenhof veronderstelt daarom dat de resolutie enkel beoogt om de uitkeringen op te trekken wanneer ze voor samenwonenden lager liggen dan die voor alleenstaanden en niet dat uitkeringen voor samenwonenden verminderd zullen worden.

De resolutie van de Kamer wil de uitkeringen voor samenwonenden afstemmen op die voor alleenstaanden, maar gaat niet in detail in op de wijzigingen in de regelgeving die nodig zijn om dat doel te bereiken. Het Rekenhof gaat er voor deze raming dus van uit dat de passende wijzigingen worden aangebracht, en doet geen onderzoek naar de juridische, administratieve of technische moeilijkheden die op dat vlak zouden kunnen rijzen.

1.3.2 Verschil tussen sociale bescherming en sociale zekerheid

Sociale zekerheid en sociale bescherming streven niet hetzelfde doel na.

De sociale zekerheid is bedoeld om werknemers tegen bepaalde risico's te verzekeren, onder meer het verlies van werk en ziekte. De uitkeringen vormen de tegenprestatie van de sociale bijdragen die de werknemer en de werkgever betalen.

De sociale bescherming wil ervoor zorgen dat iedereen voldoende middelen heeft om een waardig leven te leiden. Als is aangetoond dat iemand onvoldoende middelen heeft, worden uitkeringen toegekend. Dat moet concreet worden beoordeeld op het niveau van het gezin, dat de relevante economische eenheid is.

In de verzekeringsstelsels van de sociale zekerheid, waar de uitkeringen worden berekend op basis van het loon van de werknemer, stemt de individualisering van het recht overeen met het individuele karakter van de arbeidsovereenkomst.

1.3.3 Stelsels waarop de resolutie geen betrekking heeft

De afstemming van de uitkeringen slaat niet op het overbruggingsrecht voor zelfstandigen noch op de pensioenstelsels, hoewel ze door de resolutie worden beoogd. Het Rekenhof zal die twee domeinen dus niet onderzoeken in dit verslag.

1.3.3.1 Overbruggingsrecht voor zelfstandigen

De resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vraagt het Rekenhof het effect te onderzoeken van het afstemmen van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden in de sociale zekerheid voor zelfstandigen.

De afstemming zou het overbruggingsrecht voor zelfstandigen echter niet wijzigen aangezien in de regelgeving voor dat recht slechts twee statussen bestaan, namelijk met of zonder gezinslast. Er is dus geen status van samenwonende.

Wat invaliditeitsuitkeringen betreft, kunnen zelfstandigen daarentegen wel een uitkering krijgen als samenwonende, als alleenstaande of als persoon met gezinslast. Het Rekenhof neemt die regeling dus mee in zijn analyse. Aangezien de invaliditeitsuitkeringen voor zelfstandigen en werknemers onder het RIZIV vallen, zullen die twee regelingen in hetzelfde [hoofdstuk 3](#) aan bod komen.

Voor pensioenen gelden voor zelfstandigen dezelfde regels als voor werknemers. De resolutie van de Kamer heeft daarop dus geen betrekking.

De sociale zekerheid voor zelfstandigen definieert een status voor meewerkende echtgenoten, die geen uitkeringen ontvangen. De resolutie beoogt dus evenmin die regeling.

1.3.3.2 Pensioenstelsels

De pensioenrechten zijn voor het grootste gedeelte al geïndividualiseerd, in die zin dat elk gezinslid het pensioen kan genieten dat het door zijn loopbaan jaren heeft opgebouwd, los van de rechten van zijn/haar echtgenoot.

Aan een gepensioneerde kan echter een gezinspensioen (+25 % in vergelijking met het basispensioen) worden toegekend als zijn echtgenoot geen inkomen heeft of een inkomen dat lager is dan 25 % van zijn pensioen. Aangezien het gezinspensioen niet te vergelijken is met een tarief van samenwonende, wordt het niet beoogd door de resolutie van de Kamer. Er wordt bovendien verondersteld dat de resolutie de toestand van sociaal verzekerden niet mag verslechteren. Het Rekenhof gaat er dus van uit dat de resolutie niet beoogt de voordelige status van gepensioneerden met gezinspensioen te schrappen.

Het recht op een overlevingspensioen geldt alleen voor de langstlevende echtgenoot die gehuwd was, en komt dus ook niet in het vizier van de resolutie.

De pensioenen voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren vallen buiten het toepassingsgebied.

De resolutie van de Kamer over afstemming neemt alleen het stelsel van sociale bescherming voor bejaarden (inkomensgarantie voor ouderen of IGO) in het vizier, omdat die regeling een onderscheid maakt tussen het basistarief voor samenwonenden en het verhoogde tarief voor alleenstaanden.

1.4 Structuur van het verslag

Het verslag is onderverdeeld in hoofdstukken die telkens één van de door de resolutie beoogde takken behandelen. Het bekijkt eerst de stelsels die onder de sociale zekerheid voor werknemers en voor zelfstandigen vallen, d.w.z. de stelsels die werken volgens het principe van een verzekering waarbij de rechten voortvloeien uit het betalen van sociale bijdragen. Zo handelt [hoofdstuk 2](#) over de werkloosheidsuitkeringen en [hoofdstuk 3](#) over de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. In dat laatste hoofdstuk gaat het zowel over werknemers als over zelfstandigen, terwijl werkloosheid alleen op werknemers van toepassing is.

De volgende hoofdstukken gaan over sociale bescherming, d.w.z. de socialebijstandsregelingen die niet gekoppeld zijn aan sociale bijdragen, maar die een minimum aan middelen waarborgen om een waardig leven te leiden. Zo komen in [hoofdstuk 4](#) de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), in [hoofdstuk 5](#) het leefloon en in [hoofdstuk 6](#) de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap aan bod.

In elk van die hoofdstukken is er telkens een punt over de werkloosheids- of de inactiviteitsvallen.

In [hoofdstuk 7](#) zijn analyses en commentaar opgenomen die voor alle stelsels gelden. [Hoofdstuk 8](#) met de conclusies bevat een samenvattende tabel van de ramingen en geeft een interpretatie van de resultaten van de opdracht.

Hoofdstuk 2

Werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen

2.1 Recht op uitkeringen van de RVA

2.1.1 Werkloosheidsuitkeringen

2.1.1.1 Parameters voor de berekening van de werkloosheidsuitkering

Een werknemer die zijn job verliest, kan werkloosheidsuitkeringen ontvangen als hij genoeg dagen gewerkt heeft in de referentieperiode. Die wordt berekend vanaf de dag waarop hij zijn job verliest. De leeftijd van de werknemer is bepalend voor de lengte van de referentieperiode en voor het aantal dagen dat hij gewerkt moet hebben om recht te hebben op werkloosheidsuitkeringen.

De werkloosheidsuitkering wordt berekend op basis van het laatste loon, het beroepsverleden en de gezinstoestand. Het loon dat als basis wordt genomen, wordt geplafonneerd naargelang van de duur van de werkloosheidsvergoeding (zie [tabel 1](#)). De werkloosheidsuitkering wordt berekend per dag op basis van een theoretische zesdagenweek.

2.1.1.2 Degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

De werkloosheidsuitkering neemt af in de tijd: naarmate iemand langer werkloos is, daalt ze. De eerste vergoedingsperiode duurt 12 maanden voor alle werknemers. De tweede vergoedingsperiode duurt 2 maanden, waarbij telkens 2 maanden komen voor elk jaar dat iemand gewerkt heeft. Die tweede periode beslaat maximaal 36 maanden. De derde periode begint tussen 36 en 48 maanden en beslaat de rest van de werkloosheidsduur.

De eerste vergoedingsperiode van 12 maanden hangt niet af van het beroepsverleden noch van de gezinstoestand. Tijdens de tweede vergoedingsperiode daalt de uitkering progressief tot een forfait dat overeenstemt met de uitkering van de derde vergoedingsperiode. In de tweede periode wordt het degressiviteitsbeginsel toegepast en wordt rekening gehouden met de duur van het beroepsverleden. In de loop van de derde vergoedingsperiode is de werkloosheidsuitkering beperkt tot een forfait dat niet meer evolueert in de tijd.

Tabel 1 – Periodes en fases inzake vergoeding van de werkloosheid

Periode 1: maanden 1 tot 12	Periode 2 - fase 1: maanden 13 tot 24	Periode 2 - degressiviteit: maanden 25 tot 48	Periode 3: vanaf maand 39
Maanden 1 tot 3: 65 % van het loon ² Maanden 4 tot 12: 60 % van het loon	Maanden 13 tot 14 (+1 maand / 2 loopbaanjaren): <ul style="list-style-type: none"> • samenwonenden met gezinslast: 60 % van het loon • alleenstaanden: 55 % van het loon • samenwonenden: 40 % van het loon 	Maanden 15 tot 20 (of 15 + loopbaanjaren / 2): 80 % van de uitkering fase 1 + 20 % van de forfaitaire uitkering Maanden 21 tot 26: 60 % fase 1 + 40 % forfaitair Maanden 27 tot 32: 60 % fase 1 + 40 % forfaitair Maanden 33 tot 38: 20 % fase 1 + 80 % forfaitair	Forfaitaire uitkering

Bron: Rekenhof

Het loon dat voor de berekening van de werkloosheidsuitkering in aanmerking wordt genomen, mag niet lager liggen dan het minimumreferteloan (1.955 euro op 1 mei 2023). Als het lager ligt, wordt de uitkering op basis van dat minimumloon berekend.

2.1.2 Inschakelingsuitkeringen

Onder bepaalde voorwaarden kunnen jongeren die hun studies beëindigen een inschakelingsuitkering van de RVA krijgen. Inschakelingsuitkeringen zijn niet gekoppeld aan een bijdrageregeling (anders dan werkloosheidsuitkeringen), d.w.z. dat men geen sociale bijdragen hoeft te hebben betaald om ervoor in aanmerking te komen.

Om in aanmerking te komen voor inschakelingsuitkeringen moeten twee voorwaarden vervuld zijn:

- een leeftijdsvoorwaarde: de aanvrager moet jonger zijn dan 25 jaar op het ogenblik van de aanvraag;
- een studievoorwaarde: de aanvrager moet lessen gevolgd hebben en examens afgelegd ofwel:
 - van het laatste jaar hoger secundair onderwijs;
 - van een studiejaar in samenhang met een gelijkwaardig niveau (geslaagd zijn voor de examens is geen vereiste);
 - van een programma van alternerend leren.

Als de aanvrager jonger is dan 21 jaar moet hij bovendien het diploma hebben behaald dat aan dezelfde studieniveaus is gekoppeld.

² Er gelden bepaalde maximumbedragen voor het loon op basis waarvan de uitkering wordt berekend.

Een jongere kan alleen uitkeringen krijgen na een inschakelingstijd van ongeveer 1 jaar (310 dagen van een theoretische werkweek van zes dagen). Tijdens die inschakelingstijd moet de jongere aantonen dat hij beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, d.w.z. aantonen dat hij actief naar werk heeft gezocht door te solliciteren en opleidingen te volgen.

Het recht op inschakelingsuitkeringen is beperkt tot 36 maanden. Voor samenwonenden met gezinslast of voor alleenstaanden wordt die beperking pas toegepast na de leeftijd van 30 jaar. Voor samenwonenden die verblijven bij een persoon die zelf een sociale uitkering ontvangt ('bevoorrechte samenwonenden') geldt de beperking tot 36 maanden niet. In de praktijk geldt de beperking zonder leeftijdscriterium alleen voor de andere samenwonenden.

De volgende tabel vermeldt het bedrag van de inschakelingsuitkeringen volgens de gezinstoestand en de leeftijd.

Tabel 2 – Bedrag van de inschakelingsuitkering (in euro)

	Samenwonende met gezinslast	Alleenstaande	Bevoorrechte samenwonende	Gewone samenwonende
Jongeren > 21 jaar	1.607,6	1.214,2	658	586
Jongeren van 18 tot 20 jaar	Beperkt tot 697,6 voor een alleenstaande			

Bron: Rekenhof

2.1.3 Werkloosheid met bedrijfstoelage

Werkloosheid met bedrijfstoelage houdt in dat een werknemer die zijn pensioenleeftijd nadert en die ontslagen wordt, van zijn vroegere werkgever een toeslag ontvangt bovenop de werkloosheidsuitkeringen waarop hij volgens de regelgeving recht heeft. Die toeslag stemt overeen met de helft van het verschil tussen zijn nettoloon en de werkloosheidsuitkering.

In het stelsel van de werkloosheid met bedrijfstoelage zijn de werkloosheidsuitkeringen niet degressief. De werklozen blijven dus in de eerste vergoedingsperiode, waarin de uitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden dezelfde zijn³. Dat stelsel hoeft niet te worden geanalyseerd, ook al sluit de resolutie werkloosheid met bedrijfstoelage niet expliciet uit.

2.2 Begrip 'samenwonende'

Verschillende parameters van de werkloosheidsvergoeding verschillen naargelang van de gezinstoestand van de werkloze: alleenstaand, samenwonend met gezinslast of gewoon samenwonend.

2.2.1 Feitelijke situatie

Samenwonen wordt niet beoordeeld op basis van de juridische toestand maar op basis van de feitelijke toestand. Samenwonen betekent dat personen onder hetzelfde dak wonen en de belangrijkste huishoudelijke aangelegenheden voornamelijk gemeenschappelijk regelen. De directeur van de RVA beslist uiteindelijk daarover, waarbij hij voornamelijk nagaat of er door het delen van

³ Behalve voor de minimumuitkeringen, maar het is weinig waarschijnlijk dat een oudere werknemer een dermate laag loon verdient dat het minimum op hem moet worden toegepast.

kosten geld wordt bespaard en er dus sprake is van een zeker economisch voordeel. Zo kan hij beslissen dat er sprake is van feitelijk samenwonen, zelfs indien personen volgens het bevolkingsregister apart wonen.

Personen die om beroepsredenen op een andere plaats verblijven of personen die gevangen zitten, geïnterneerd zijn of geplaatst zijn in een instelling voor geesteszieken, worden ook als samenwonend beschouwd (alleen de eerste 12 maanden).

2.2.2 Bloedverwantschap

De partner is de persoon met wie de werkloze een feitelijk gezin vormt, los van de juridische band tussen beide.

Als een werkloze samenwoont met zijn echtgenoot of partner, bepalen de inkomsten van deze laatste zijn status, zelfs als andere personen met het koppel samenwonen. Als de echtgenoot geen beroeps- of vervangingsinkomen heeft, wordt de werkloze beschouwd als samenwonende met gezinslast. Zoniet wordt hij als gewone samenwonende beschouwd.

Als het beroeps- of vervangingsinkomen lager is dan bepaalde drempelwaarden, wordt de werkloze toch behandeld als een samenwonende met gezinslast.

Indien een werkloze alleen woont met kinderen, wordt hij beschouwd als samenwonende met gezinslast als geen enkel kind een inkomen heeft enerzijds en als hij kinderbijslag voor één van de kinderen ontvangt anderzijds.

Als een werkloze samenwoont met personen met wie hij een bepaalde bloedverwantschap heeft of met andere personen (maar niet met een partner), kan hij ook worden beschouwd als samenwonende met gezinslast of als gewone samenwonende onder vergelijkbare voorwaarden als die welke op de echtgenoot van toepassing zijn.

Iemand die alleen woont maar onderhoudsgeld moet betalen, wordt onder bepaalde voorwaarden als samenwonende met gezinslast beschouwd.

2.2.3 Inkomens die zijn vrijgesteld voor de toekenning van de status van samenwonende met gezinslast

Als de echtgenoot een maandelijks brutoloon van minder dan 933,7 euro ontvangt (op 1 mei 2023), kan hij als ten laste van de werkloze worden beschouwd, en kan de werkloze een uitkering krijgen als samenwonende met gezinslast. Als het om een kind gaat waarmee de werkloze samenwoont, mag het maandloon niet meer bedragen dan 500 euro per maand.

Als een kind een werkloosheids- of inschakelingsuitkering of een ziekte- of invaliditeitsuitkering ontvangt van minder dan 586 euro per maand, kan het eveneens worden beschouwd als ten laste van de werkloze.

Als één van de ouders met wie een werkloze samenwoont, een rustpensioen van minder dan 1.611,5 euro per maand ontvangt, kan deze worden beschouwd als persoon ten laste. Als het gaat om iemand met wie de werkloze geen bloed- of aanverwantschap heeft, wordt dat drempelbedrag teruggebracht naar 768,3 euro.

Er wordt enkel met het leefloon rekening gehouden als het om het leefloon van de partner gaat. In dat geval kan de werkloze zijn partner niet als persoon ten laste beschouwen. In de andere gevallen beletten die inkomsten niet om de personen als personen ten laste te beschouwen.

De uitkeringen voor personen met een handicap die worden toegekend aan de partner of het kind vormen geen vervangingsinkomen dat de werkloze zou beletten hen ten laste te nemen.

2.3 Verhoging van de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen bij afstemming

De volgende tabel geeft weer hoeveel de werkloosheidsuitkering zou stijgen als de vergoeding tegen het tarief van samenwonende (*as is*) zou worden afgestemd op dat van alleenstaande (*to be*).

Tabel 3 - Verschillen tussen de werkloosheidsuitkeringen voor samenwonende en voor alleenstaande

Periode	Fase	Tarief samenwonende (<i>as is</i>)	Tarief alleenstaande (<i>to be</i>)	Stijging
1	Fase 1: maanden 1 tot 3 *	65 % van het loon - hoogste drempelbedrag	65 % van het loon - hoogste drempelbedrag	0 - tenzij minimum** +3,9 %
	Fase 2: maanden 4 tot 6	60 % van het loon - hoogste drempelbedrag	60 % van het loon - hoogste drempelbedrag	0 - tenzij minimum +12,5 %
	Fase 3: maanden 7 tot 12	60 % van het loon - middelste drempelbedrag	60 % van het loon - middelste drempelbedrag	0 - tenzij minimum +12,5 %
2	Fase 1 A en B: maanden 13 - 14/24	40 % van het loon - laagste drempelbedrag	55 % van het loon - specifiek drempelbedrag	+37,5 % of meer indien aan het laagste drempelbedrag
	Fase 21: maanden 25 tot 30	80 % van 40 % loon + 20 % forfaitaire uitkering samenwonende	80 % van 55 % loon 1 + 20 % forfaitaire uitkering alleenstaande	+48,5 % of minder indien aan het maximum***
	Fase 22: maanden 31 tot 36	60 % van 40 % loon + 40 % forfaitaire uitkering samenwonende	60 % van 55 % loon 1 + 40 % forfaitaire uitkering alleenstaande	+59,6 % of minder indien aan het maximum
	Fase 23: maanden 37 tot 42	40 % van 40 % loon + 60 % forfaitaire uitkering samenwonende	40 % van 55 % loon 1 + 60 % forfaitaire uitkering alleenstaande	+70,6 % of minder indien aan het maximum
	Fase 24: maanden 43 tot 48	20 % van 40 % loon + 80 % forfaitaire uitkering samenwonende	20 % van 55 % loon 1 + 80 % forfaitaire uitkering alleenstaande	+81,7 % of minder indien aan het maximum
3	> 49e maand ten laatste	Forfaitaire uitkering samenwonende	Forfaitaire uitkering alleenstaande	+92,7 %

* maanden 1 tot 3: periode tussen de eerste en de derde maand.

** Als de op het loon berekende uitkering lager ligt dan de minimumuitkering, wordt de minimumuitkering toegekend.

*** Het loon dat voor de berekening van de uitkering wordt gebruikt, is beperkt tot bepaalde maximumbedragen.

Tijdens de eerste vergoedingsperiode van één jaar is er nagenoeg geen verschil tussen de toestand van alleenstaanden en samenwonenden. Tijdens de tweede vergoedingsperiode, waarin de uitkeringen progressief dalen tot het forfait, neemt het verschil tussen de uitkeringen voor alleenstaanden en voor samenwonenden stapsgewijs toe. Tijdens de derde periode waarin de vergoeding forfaitair is, is dat verschil het grootst (92,7 %).

Bij afstemming zouden de inschakelingsuitkeringen stijgen zoals aangegeven in volgende tabel.

Tabel 4 – Verschillen tussen de inschakelingsuitkeringen voor samenwonende en alleenstaande

	Tarief samenwonende (as is)	Tarief alleenstaande (to be)	Stijging
Gewone samenwonende	586,0	1.214,1	+107,2 %
Bevoorrechte samenwonende	658,6	1.214,1	+84,4 %

Bron: Rekenhof

2.4 Berekening van de budgettaire weerslag

Zoals uitgelegd in [punt 2.2](#) zijn er drie parameters nodig om de werkloosheidsuitkering te berekenen, namelijk het loon, de vergoedingsperiode (die afhangt van de anciënniteit) en de gezinstoestand.

De RVA kent de werkloze een code toe naargelang van de loonschaal waarin hij zich bevindt. Met die code stemmen dagvergoedingen overeen die variëren naargelang van de vergoedingsperiode en de gezinstoestand. Als een werkloze een loon tussen 98,4 en 99,8 euro per dag heeft, zal hij code 59 krijgen. De vergoedingen die aan die looncode zijn gekoppeld, worden ter illustratie in de volgende tabel vermeld voor februari 2023.

Tabel 5 – Voorbeeld van dagvergoeding volgens de vergoedingsperiodes (1A tot 3) en de gezinstoestand (in euro, voor februari 2023, voor werklozen met looncode 59 (98,4 euro tot 99,8 euro/dag))

Status	Vergoedingsperiodes									
	1A	1B	1C	2A	2B	21	22	23	24	3
Samenwonende	64,7	59,7	59,7	39,8	39,8	36,7	33,7	31,2	28,9	26,7
Alleenstaande	64,7	59,7	59,7	54,7	54,7	53,1	51,4	51,4	51,4	51,4
Met gezinslast	64,7	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5

Bron: RVA

Voor een samenwonende met gezinslast wordt de forfaitaire vergoeding al bereikt vanaf de eerste vergoedingsperiode (1A) en speelt de degressiviteit nagenoeg niet. Voor een alleenstaande wordt de forfaitaire uitkering bereikt in de loop van de derde fase van de tweede vergoedingsperiode (22). Voor een gewone samenwonende, tot slot, loopt de degressiviteit tot de derde vergoedingsperiode.

De RVA gebruikte voor deze raming de gegevens van 2021 over samenwonenden en groepeerde daarbij de betalingen per code en per vergoedingsperiode. Zo verkrijgt men een ander totaal voor elke vergoedingsperiode, zoals in dit voorbeeld voor looncode 59.

Voor elke vergoedingsperiode wordt het verschil berekend tussen de daguitkering voor alleenstaanden en die voor samenwonenden. Zo kan de stijging worden bepaald als de statussen op elkaar worden afgestemd. Voor de derde fase van de tweede periode (periode 22) vertegenwoordigt dat verschil bijvoorbeeld 17,7 euro (51,4 euro – 33,7 euro), d.i. +52,6 %.

Vervolgens wordt voor elke code het totaal berekend. Elk totaal volgens looncode en volgens vergoedingsperiode wordt vermenigvuldigd met de verhoging van de uitkering die ermee overeenstemt. De totale budgettaire weerslag stemt overeen met de som van al die stijgingen.

Voor de inschakelingsuitkeringen op het einde van de studies is er slechts één code aangezien de uitkering niet varieert op basis van het vroegere loon.

Tabel 6 – Stijging van het budget van de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen bij afstemming
(in miljoen euro, cijfers aangepast aan de index van de prijzen in januari 2023)

	Stijging van het budget
Werkloosheidsuitkeringen	+338,0
Inschakelingsuitkeringen	+108,3
Totaal	+446,3

Bron: RVA

De jaarlijkse werkloosheidsuitgaven kunnen op basis van de gegevens van februari 2023 worden geraamd op 4.003,2 miljoen euro. Door de afstemming van de statussen zouden de uitgaven dus met 8,4 % stijgen (338,0/4.003,2). De uitgaven in samenhang met de inschakelingsuitkeringen zouden 250,1 miljoen euro bedragen. Die uitgaven zouden dus met 43,3 % (108,3/250,1) stijgen als gevolg van de afstemming.

In februari 2023 waren er 142.770 werklozen die een werkloosheidsuitkering ontvingen als samenwonende en 12.725 personen ontvingen een inschakelingsuitkering als samenwonende. Samenwonenden vertegenwoordigden 43,5 % van de populatie van volledig werklozen en 52,1 % van de populatie van de begunstigden van de inschakelingsuitkering.

Het risico bestaat dat de budgettaire weerslag van de afstemming van de statussen wordt onderschat door de degressiviteit van de uitkeringen. Die wordt immers berekend op basis van het beroepsverleden van de werkloze, dat de degressiviteit vertraagt. In het eerste jaar werkloosheid beïnvloedt de gezinstoestand de uitkering niet; in de tweede periode hangt het bedrag af van zowel het beroepsverleden als de gezinstoestand van de werkloze. Na die tweede fase van maximum 36 maanden (48 maanden met de eerste fase) krijgt hij een forfaitaire uitkering afhankelijk van de gezinstoestand.

Het Rekenhof stelde in een auditverslag van januari 2018 verschillende problemen vast bij de berekening van dat beroepsverleden⁴. In het algemeen bestond het risico dat het beroepsverleden niet systematisch werd toegepast, wat leidde tot een te snelle degressiviteit en dus tot een lagere uitkering dan het bedrag waarop de werkloze recht had. Het Rekenhof beval aan een reglementaire basis uit te werken om de implementatie van de degressiviteit van de uitkeringen te omkaderen; die zou onder meer bepalingen moeten bevatten die de uitbetalingsinstellingen verplichten tijdig het nodige te doen voor de berekening van het beroepsverleden. Het Rekenhof beval de RVA ook aan de effectiviteit van de initiatieven van de uitbetalingsinstellingen op dat vlak te controleren.

De RVA werd in het kader van de analyse van deze resolutie over afstemming gecontacteerd maar heeft niet geantwoord op de vragen van het Rekenhof over de uitvoering van die controles. Als de toestand van 2018 blijft voortduren, bestaat het risico dat de budgettaire weerslag van de afstemming wordt onderschat aangezien de gebruikte gegevens misschien niet systematisch rekening houden met het beroepsverleden van de werklozen. In tegenstelling tot andere fasen kan dat risico zich waarschijnlijk voordoen in de fasen die afhangen van het beroepsverleden (met lichtblauwe achtergrond in de volgende tabel), gelet op het lage aantal samenwonenden. Als met andere woorden correct rekening zou worden gehouden met het beroepsverleden, zouden er meer samenwonenden zijn in de fasen die samenhangen met het beroepsverleden. Dat zou de budgettaire weerslag van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden verhogen.

Tabel 7 – Gemiddelde bruto maandelijkse werkloosheidsuitkering (in euro) en aantal uitkeringstrekking volledig werklozen naargelang de gezinssituatie en volgens de fase van de degressiviteit (gegevens 2022)

Periodes	1			2 (fasen in lichtblauw = op basis van het beroepsverleden)						3
	1	2	3	A	B	21	22	23	24	
Uitkering voor een alleenstaande	1.603,1	1.467,8	1.471,2	1.353,2	1.326,0	1.303,0	1.277,0	1.255,2	1.249,9	1.252,9
Uitkering voor een samenwonende	1.614,6	1.472,2	1.468,3	1.069,8	993,0	922,0	855,0	783,0	712,6	677,0
Aantal samenwonenden	13.509	15.660	23.172	16.740	6.461	944	489	269	158	30.014

Bron: volume 2 van het jaarverslag 2022 van de RVA

Als onvoldoende rekening wordt gehouden met het beroepsverleden van werklozen, komen deze sneller in de derde vergoedingsperiode terecht. Om het effect van de onderschatting van het beroepsverleden te ramen, wordt het verschil berekend tussen het gemiddelde van de uitkeringen van de fasen B tot 24 voor een alleenstaande en dat voor een samenwonende. Dat verschil bedraagt 429,1 euro (1.282,2 euro - 853,1 euro), dit is het aanvullend bedrag dat de gerechtigden zouden kunnen ontvangen als correct met hun beroepsverleden rekening is gehouden.

⁴ Rekenhof, *Uitkeringen voor volledig werklozen – Voorkomen en opsporen van onterechte betalingen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2018, 60 p., www.rekenhof.be.

Als dat bedrag zou worden toegepast op de helft van de samenwonende werklozen (bij veronderstelling wordt de helft van het aantal werklozen in periode 3, $30.014/2 = 15.007$, in aanmerking genomen om te komen tot een vergelijkbaar aantal samenwonende werklozen in periode 3 en in de andere periodes die afhangen van het beroepsverleden), zou dat in 2022 6,4 miljoen euro meerkosten betekenen. Als men zou werken met de vergoedingsgegevens van 2023 zou het om 7,1 miljoen euro gaan.

2.5 Werkloosheidsvallen

De werkloosheidsval treft vooral werklozen: zij zijn de categorie van uitkeringsgerechtigden voor wie het zoeken naar werk essentieel is. Verschillende mechanismen zetten immers aan om actief te zoeken naar werk. Zo moeten werklozen aantonen dat ze actief zoeken op de arbeidsmarkt omdat ze anders hun uitkering kunnen verliezen. Ook de degressiviteit van de uitkeringen is bedoeld om het actief zoeken naar een job kracht bij te zetten.

2.5.1 Werkloosheidsuitkeringen

Door de uitkering voor samenwonende werklozen af te stemmen op die voor alleenstaanden zou de resolutie de degressiviteit voor samenwonende werklozen afremmen. Dat zou de werkloosheidsval voor die categorie nog kunnen benadrukken. De degressiviteit moet immers de druk om een job te zoeken opdrijven door het inkomen van werklozen te verminderen.

Volgens een studie van de universiteit van Louvain-la-Neuve⁵ zorgen afnemende uitkeringen niet voor meer kansen om werk te vinden. Het opleidingsniveau en de gezinstoestand zijn daarbij ook een rol. Langdurig werklozen zouden diegenen kunnen zijn op wie de financiële stimuli het minste uitwerking hebben, want werklozen die gevoeliger zijn voor de stimuli blijven minder lang in het stelsel. Als een werkgever de keuze heeft, zal hij bovendien de kandidaat kiezen die minder lang werkloos is, omdat langdurig werklozen minder gemakkelijk te integreren zijn, en dat ver groot nog de kloof die langdurig werklozen moeten overbruggen naar een nieuwe job.

Bovendien blijkt uit een studie van de RVA⁶ dat de degressiviteit minder doeltreffend wordt omdat ze voor heel wat werklozen niet het volledige effect heeft (zie boven). Met de studie kon bovendien niet worden aangetoond dat door de degressiviteit meer mensen uit de werkloosheid zijn geraakt en een job hebben gevonden. Dat mensen werk vinden hangt veeleer samen met de economische situatie en de arbeidsmarkt. Tijdens de COVID-19-crisis vonden mensen sneller werk ondanks de bevrozing van de degressiviteit, omdat de economische conjunctuur verbeterde. Dat resultaat stemt overeen met dat van de studie van de OESO over de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in België⁷.

De gemiddelde maandelijkse bruto-uitkeringen van [tabel 5](#) liggen, zelfs wanneer ze zijn geïndexeerd volgens de spilindex van 2023, allemaal lager dan het gewaarborgd minimum

5 Institut de recherches économiques et sociales, Bart Cockx e. a., "Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander?", *Regards économiques*, Focus 22, september 2018, 3 p., <https://ojs.uclouvain.be>.

6 RVA, Directie Statistiek, Begroting en Studies, *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Evaluatie van de impact op de transitie naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020*, 2022, www.rva.be.

7 Andrea Salvatori, *The Effect of declining unemployment benefits on transitions to employment. Evidence from Belgium*, werkdocumenten van de OESO over sociale kwesties, werkgelegenheid en migratie, nr. 272, Éditions OCDE, Parijs, juni 2022, 28 p., <https://doi.org/10.1787/cba7af24-en>.

maandinkomen (GMMI, 1.954,99 euro in 2023), dan de lage lonen (2.731,29 bruto maximum voor 10 % van de werknemers) en dan het mediane brutoloon (4.154,27 euro)⁸. Als alleen de bedragen⁹ worden vergeleken, lijkt een werkloosheidsval weinig waarschijnlijk. Na een jaar werkloosheid liggen de gemiddelde werkloosheidsuitkeringen, zelfs voor alleenstaanden, lager dan de drempel van inkomensarmoede (1.366 euro voor een alleenstaande¹⁰). De RVA spreekt zelf van het “risico op blijvende armoede” voor werklozen waarop de degressiviteit van toepassing is¹¹.

2.5.2 Inschakelingsuitkeringen

Zoals uitgelegd in [punt 2.1.2](#) zou de resolutie de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen kunnen afschaffen, aangezien ze van toepassing is op samenwonenden en niet op alleenstaanden. Door die afschaffing zouden de werkloosheidsvallen voor jonge sociaal verzekerden sterker kunnen worden. Uit een studie van de RVA bleek immers dat een groep jongeren van wie de uitkeringen beperkt waren in de tijd meer kans heeft om werk te vinden dan een controlegroep waarvan de uitkeringen niet beperkt waren¹².

2.6 Analyse door het Rekenhof

2.6.1 Degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

Het mechanisme van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen heeft een groter effect op gewone samenwonenden dan voor alleenstaanden en samenwonenden met gezinslast. Terwijl de uitkeringen voor samenwonenden en alleenstaanden tijdens het eerste vergoedingsjaar (eerste periode) nagenoeg identiek zijn, verminderen de uitkeringen voor samenwonenden sneller dan die van alleenstaanden in de loop van de tweede vergoedingsperiode. De minimumbedragen die de daling van de uitkeringen beperken, liggen bovendien duidelijk hoger voor alleenstaanden. Tot slot bedraagt de forfaitaire uitkering van de derde vergoedingsperiode voor langdurige werkloosheid (meer dan 3 jaar) voor alleenstaanden (1.337,2 euro) nagenoeg het dubbele van die voor samenwonenden (693,4 euro). Deze laatste uitkering ligt zelfs lager dan het leefloon¹³.

Als de uitkeringen voor samenwonenden worden afgestemd op die voor alleenstaanden, zou dat de degressiviteit uitvlakken voor de werklozen categorie waarvoor dat beleid vooral bedoeld is. De situatie van langdurig werklozen zou duidelijk voordeliger zijn aangezien ze nagenoeg recht zouden hebben op een verdubbeling van hun uitkering. Die evolutie zou de werkloosheidsvallen voor die werklozen kunnen verergeren. Er zijn echter andere redenen die verklaren waarom ze weg blijven van de arbeidsmarkt.

8 Statbel, *Gemiddelde bruto maandlonen*, internetpagina geüpdatet op 28 september 2022, <https://statbel.fgov.be>. Indexering op basis van de afgevlakte gezondheidsindex in 2023.

9 Deze vergelijking houdt geen rekening met de voordelen die worden toegekend aan gerechtigden die een sociale uitkering ontvangen en evenmin met de kosten die samenhangen met bezoldigd werk.

10 Statbel, *Risico op armoede of sociale uitsluiting*, februari 2023, <https://statbel.fgov.be>.

11 RVA, Directie Statistieken, Begroting en Studies, *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen*, www.rva.be.

12 RVA, Directie Statistieken, Begroting en Studies, *Impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen*, juni 2017, 46 p., www.rva.be.

13 In dat geval kan de sociaal verzekerde een toeslag krijgen in het leefloonstelsel als hij voldoet aan de armoedevoorwaarden. Die toeslag zal gelijk zijn aan het verschil tussen het leefloon van zijn categorie en de werkloosheidsuitkering.

2.6.2 Verdubbeling van de inschakelingsuitkeringen

De afstemming zorgt ervoor dat ook de inschakelingsuitkeringen voor samenwonenden nagenoeg zouden verdubbelen. Die uitkeringen zijn niet degressief, zodat die quasi-verdubbeling van toepassing is zodra de gerechtigden in het stelsel terechtkomen. Voor die categorie zou het risico op een werkloosheidsval dus aanzienlijk kunnen verhogen.

2.6.3 Beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen

Het koninklijk besluit van 28 december 2011¹⁴ beperkt de inschakelingsuitkeringen voor gerechtigde samenwonenden tot drie jaar. Deze maatregel wil de gerechtigden activeren. De resolutie voorziet niet in een afschaffing van de beperking. De budgettaire raming (zie [punt 2.4](#)) gaat ervan uit dat het verschil niet zou worden weggewerkt.

Het Rekenhof was in zijn advies over wetsvoorstel teneinde de inschakelingsuitkering opnieuw toegankelijk te stellen tot de leeftijd van 30 jaar en zonder beperking in de tijd van oordeel dat de afschaffing van de beperking 50,7 miljoen euro zou kosten in het eerste jaar en 172,2 miljoen euro per jaar op kruissnelheid. Ze zou ook de werkloosheidsvallen voor de groep gerechtigden kunnen doen toenemen.

¹⁴ Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

Hoofdstuk 3

Uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid en voor invaliditeit

3.1 Definities in de tak van arbeidsongeschiktheid/invaliditeit

3.1.1 Uitkeringen en betrokken stelsels

De afstemming heeft betrekking op alle uitkeringen die de primaire arbeidsongeschiktheid en de invaliditeit dekken van werknemers (ook van de contractuelen van het openbaar ambt), werklozen en zelfstandigen.

Vastbenoemde ambtenaren genieten een vergoedingssysteem dat los staat van de gezinstoestand. De afstemming is dus niet van toepassing op hen.

3.1.2 Uitkeringen voor werknemers en werklozen

Tijdens het eerste jaar is de werknemer in primaire arbeidsongeschiktheid. Als hij langer arbeidsongeschikt blijft, komt hij in invaliditeit terecht.

3.1.2.1 Primaire arbeidsongeschiktheid

Tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid evolueert de uitkering van de werknemer als volgt:

- Tijdens de eerste maand arbeidsongeschiktheid krijgt een bediende vanaf de eerste ziektedag het gewaarborgde loon van zijn werkgever. Voor een arbeider betaalt de werkgever dat gewaarborgde loon enkel gedurende de eerste veertien dagen. Vanaf de vijftiende tot de dertigste dag is dat loon ten laste van het RIZIV.
- Vanaf de tweede maand arbeidsongeschiktheid is de uitkering ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering gelijk aan 60 % van het laatste brutodagloon (zowel voor arbeiders als voor bedienden). Er gelden echter minimum- en maximumbedragen voor die uitkering. Enerzijds mag het in aanmerking genomen loon bepaalde maximumbedragen niet overschrijden en anderzijds mag de uitkering niet lager liggen dan bepaalde drempelbedragen. Die minimumbedragen zijn van toepassing vanaf de derde maand arbeidsongeschiktheid.
- Tijdens de derde maand is dat bedrag voor iedereen hetzelfde, dus zowel voor samenwonenden met gezinslast, als voor alleenstaanden en gewone samenwonenden (58,2 euro bruto per dag, tot 30 juni 2023).
- Vanaf de vierde maand arbeidsongeschiktheid zijn de gezinstoestand en de loopbaan van de verzekerde bepalend voor het minimumbedrag.

- Van de vierde tot de zevende maand blijft het bedrag voor alleenstaanden en samenwonenden (zonder gezinslast) 58,2 euro. Voor samenwonenden met gezinslast bedraagt de dagvergoeding 73,1 of 63,1 euro, naargelang het om een regelmatige of onregelmatige werknemer gaat¹⁵.
- Van de zevende tot de twaalfde maand daalt het minimum naar 49,9 euro voor gewone samenwonenden, terwijl het 58,2 euro blijft voor alleenstaanden en 73,1 (of 63,1) euro voor samenwonenden met gezinslast. Voor onregelmatige werknemers zonder gezinslast is de minimumuitkering bovendien beperkt tot 46,7 euro.

Werklozen van hun kant ontvangen gedurende de eerste zes maanden arbeidsongeschiktheid hun werkloosheidsuitkering, behalve als die hoger ligt dan de arbeidsongeschiktheidsuitkering (60 % van het brutoloon op basis waarvan de werkloosheidsuitkering werd berekend). Vanaf de zevende maand is de arbeidsongeschiktheidsuitkering gelijk aan 60 % van het brutoloon op basis waarvan de werkloosheidsuitkering werd berekend (met eveneens een maximaal uitkeringsbedrag). Voor werklozen is de gezinstoestand vanaf de vierde maand arbeidsongeschiktheid ook bepalend voor het minimumbedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Als de werkloosheidsuitkering echter lager ligt dan het minimum van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, wordt de werkloze niet gedekt door dat minimumrecht.

Op de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid wordt bedrijfsvoorheffing geheven.

3.1.2.2 Invaliditeit

Na een jaar primaire arbeidsongeschiktheid komt de verzekerde in de invaliditeit terecht. Het bedrag van zijn uitkering hangt dan dadelijk af van zijn gezinstoestand. Het gaat immers om een percentage van het laatste brutoloon (of van het loon op basis waarvan de werkloosheidsuitkering werd berekend):

- 65 % voor verzekerden met gezinslast;
- 55 % voor alleenstaanden;
- 40 % voor samenwonenden (het verschil tussen de percentages voor een samenwonende en voor een alleenstaande is groter dan dat tussen het percentage voor een alleenstaande en voor een samenwonende met gezinslast).

In tegenstelling tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering hangen de maximumbedragen bij invaliditeit af van de gezinstoestand van de verzekerde.

Op de invaliditeitsuitkeringen gebeurt een inhouding van 3,5 % voor de sector pensioenen.

3.1.3 Uitkeringen voor zelfstandigen

Tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid) ontvangen zelfstandigen een forfaitaire uitkering die vanaf het begin afhangt van de gezinstoestand. Voor een alleenstaande bedraagt het forfait 58,2 euro, tegenover 44,6 euro voor een samenwonende. Het verschil is dus groter dan bij werknemers.

¹⁵ Een 'onregelmatige' werknemer heeft tijdens een referentieperiode een aantal werkdagen of gelijkgestelde dagen niet gepresteerd. Vanaf de zevende maand primaire arbeidsongeschiktheid krijgt een onregelmatige werknemer zonder gezinslast een minimumbedrag dat lager ligt dan dat van een samenwonende (46,70 in plaats van 49,91 euro).

Als de arbeidsongeschiktheid zeven dagen of minder duurt, wordt geen uitkering betaald (carenzperiode). Als de arbeidsongeschiktheid meer dan zeven dagen duurt, wordt een uitkering betaald vanaf de eerste dag arbeidsongeschiktheid.

Na één jaar arbeidsongeschiktheid is de uitkering opnieuw een forfaitair bedrag dat door de gezinstoestand wordt bepaald. Er wordt echter een onderscheid gemaakt naargelang de verzekerde zijn zelfstandige activiteit al dan niet heeft stopgezet. Hij kan immers aan het RSVZ vragen om te worden vrijgesteld van de betaling van de sociale bijdragen onder bepaalde voorwaarden, zoals de volledige stopzetting van de beroepsactiviteit en de erkenning van de arbeidsongeschiktheid door de adviserend arts van de verzekeringsinstelling (gelijkstelling wegens ziekte). Als de activiteit niet werd stopgezet, belooft het forfaitaire bedrag voor een alleenstaande 58,2 euro per dag, en voor een samenwonende 44,6 euro per dag. Bij stopzetting gaat het om 58,2 en 49,9 euro.

3.2 Begrip ‘samenwonende’

In de tak van de arbeidsongeschiktheid en de invaliditeit zijn er drie categorieën van gezinssituaties, namelijk gerechtigden met persoon ten laste, alleenstaanden (of gelijkgestelden) en samenwonenden. Hoewel het om gelijkaardige benamingen gaat als in de andere takken van de sociale zekerheid, worden ze op een specifieke wijze gedefinieerd voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Tabel 8 – Drie soorten gezinscategorieën in de tak van de arbeidsongeschiktheid en invaliditeit

Categorie	Voorwaarden
Gerechtigde met persoon ten laste	De gerechtigde moet ofwel: <ul style="list-style-type: none"> • samenwonen met zijn echtgenoot, met een persoon met wie hij een feitelijk gezin vormt, met een kind, een bloed- of een aanverwant tot de derde graad die financieel te zijnen laste is; • alleenstaand zijn en een alimentatiegeld van minstens 111,55 euro betalen.
Alleenstaande of gelijkgestelde	De gerechtigde is alleenstaand: <ul style="list-style-type: none"> • als hij alleen woont, • als hij enkel samenwoont met personen zonder inkomen, die niet worden beschouwd als personen ten laste. Hij kan worden gelijkgesteld met een alleenstaande als hij samenwoont met een persoon (echtgenoot, partner met wie hij een feitelijk gezin vormt, kind, bloed- of aanverwant tot de derde graad) die in principe de gezinslast kan creëren, maar van wie het brutomaandbedrag van de (vervangings- of beroeps)inkomsten te hoog is om ten laste te zijn, maar een bepaald grensbedrag niet overschrijdt.
Samenwonende	Restcategorie. Ze wordt toegepast als de gerechtigden niet de voorwaarden vervullen van gerechtigden met persoon ten laste of alleenstaanden.

Bron: artikel 225 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en omzendbrief VI nr. 2022/230 van 23 juni 2022

De gezinstoestand hangt dus af van de gezinssamenstelling, maar ook van de inkomsten van de personen waaruit het gezin bestaat. De verzekeringsinstellingen stellen de categorieën vast en controleren die regelmatig.

3.3 Verhoging van de uitkeringen bij afstemming

De volgende tabel vat de wijzigingen samen die door de afstemmingsresolutie worden overwogen.

Voor werknemers evolueren de minimumuitkeringen niet op dezelfde manier als de uitkeringen die op basis van het loon worden berekend. Voor de derde periode van primaire arbeidsongeschiktheid (maanden 7 tot 12) stijgt het minimum bijvoorbeeld met 16,6 % terwijl de uitkeringen berekend op basis van het loon niet stijgen.

Bij invaliditeit stijgen de op basis van het loon berekende uitkeringen met 37,5 %¹⁶, terwijl de minimumuitkeringen slechts met 16,6 % toenemen.

Tabel 9 – Stijging van de uitkeringen in het stelsel van de arbeidsongeschiktheid bij afstemming

	Tarief samenwonende (as is)	Tarief alleenstaande (to be)	Stijging
Werknemers			
Maanden 1 tot 3 van arbeidsongeschiktheid	60 % loon	60 % loon	0 %
Maanden 4 tot 6 van arbeidsongeschiktheid	60 % loon of minimum	60 % loon of minimum	0 %
Maanden 7 tot 12 van arbeidsongeschiktheid	60 % loon of minimum	60 % loon of minimum	Indien minimum + 16,6 %
Invaliditeit > 13 maanden	40 % loon of minimum	55 % loon of minimum	+37,5 % Indien minimum + 16,6 %
Werklozen			
Maanden 1 tot 6	Volgens de werkloosheidsperiode	Volgens de werkloosheidsperiode	0 of + 37,5 %
Maanden 7 tot 12	Idem werknemers	Idem werknemers	
Invaliditeit			
Zelfstandigen			
Primaire arbeidsongeschiktheid (maanden 1 tot 12)	Minimumuitkering volgens de status	Afstemming op alleenstaanden	+30,4 %
Invaliditeit (vanaf maand 13) – met stopzetting van de activiteit	Minimumuitkering volgens de status	Afstemming op alleenstaanden	+16,6 %
Invaliditeit (vanaf maand 13) – zonder stopzetting van de activiteit	Minimumuitkering volgens de status	Afstemming op alleenstaanden	+30,4 %

Bron: Rekenhof

¹⁶ Er is een verschil van 15 % loon tussen de uitkeringen voor een samenwonende en voor een alleenstaande, dus $15\%/40\% = 37,5\%$. De minimumuitkeringen bedragen 58,2 en 49,9 euro. Het verschil tussen de twee vertegenwoordigt 16,6 % van 49,9 euro.

3.4 Berekening van de budgettaire impact

3.4.1 Werknemers

Het RIZIV raamde voor het Rekenhof wat afstemming van de uitkeringen op het tarief van alleenstaanden voor werknemers en werklozen zou kosten. De ramingen zijn gebaseerd op de uitgaven 2021 (bedragen uitgekeerd aan samenwonenden). Ze houden rekening met de indexeringshypothese en met de volumefactoren (toename van het aantal vergoede dagen zoals opgenomen in de laatste begrotingen) voor 2023 en 2024.

3.4.1.1 Primaire arbeidsongeschiktheid

Zoals uit [tabel 9](#) blijkt, zouden bij primaire arbeidsongeschiktheid alleen de minimumuitkeringen worden opgetrokken.

In 2021 werd 1.846,1 miljoen euro aan uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid uitbetaald. Daarvan vertegenwoordigde maar 16,7 miljoen euro de minimumuitkeringen voor samenwonenden. De verhoging met 16,6 % moet dus op dat bedrag worden toegepast, wat een stijging met 2,8 miljoen euro impliceert. Als de indexering¹⁷ en de toename in volume met 29,5 % voor 2023 en met 34,6 % voor 2024 worden toegepast op de cijfers van 2021 gaat het om 3,6 miljoen euro en 3,7 miljoen euro.

Sommige werknemers ontvangen een verminderde uitkering als ze tijdens hun arbeidsongeschiktheid een toegelaten activiteit uitoefenen. Het aandeel verminderde uitkeringen is 11 % bij de invaliditeit. Omdat er geen cijfers zijn voor de verminderde uitkering, bekomt men de meerkost door het percentage toe te passen op het bedrag voor de volledige uitkering. De stijging zou dus 0,4 miljoen euro bedragen voor die categorie van gerechtigden.

De volgende tabel vermeldt de geraamde stijgingen voor het budget van de primaire arbeidsongeschiktheid en maakt daarbij een onderscheid tussen de volledige uitkering en de verminderde uitkering, zowel voor de werklozen als voor actieven.

Tabel 10 – Geraamde stijging van het budget voor arbeidsongeschiktheid bij afstemming (in miljoen euro)

Categorie	Stijging 2023	Stijging 2024
Actieven	+2,5	+2,5
Werklozen	+1,1	+1,1
Totaal – Volledige uitkering	+3,6	+3,7
Verminderde uitkering - Actieven	+0,3	+0,3
Verminderde uitkering - Werklozen	+0,1	+0,1
Totaal – Verminderde uitkering	+0,4	+0,5
Algemeen totaal	+4,0	+4,2

Bron: RIZIV

¹⁷ Index 2021: 1,4377, index 2023: 1,6515 en index 2024: 1,7013. Dus voor de inflatie: +14,9 % in 2023 en +18,3 % in 2024.

Factoren van onderschatting

Volgens de berekening wordt de minimumuitkering voor samenwonenden verhoogd tot het drempelbedrag voor een alleenstaande. Sommige samenwonenden krijgen echter een uitkering die is berekend op basis van het loon en die ligt tussen het minimum voor een samenwonende en het minimum voor een alleenstaande. Die gevallen konden bij die raming niet worden opgespoord omdat ze niet het minimum voor een samenwonende krijgen. Ook hun uitkering moet echter opgetrokken worden tot het minimum voor een alleenstaande waarop ze recht zouden hebben als er wordt afgestemd op de status van alleenstaande. Die uitkeringen werden echter niet verhoogd, waardoor de budgettaire impact is onderschat.

De raming van het RIZIV houdt voorts enkel rekening met de afstemming in het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering (ZIV) en niet met de parallelle afstemming in het werkloosheidsstelsel. Die beperking zorgt voor een onderschatting voor de werklozen die zich in arbeidsongeschiktheid (maar niet in invaliditeit) bevinden. Wanneer werklozen arbeidsongeschikt zijn, ontvangen ze immers een uitkering die gelijk is aan de werkloosheidsuitkering (behalve als die hoger ligt dan die van de ZIV). Volgens de hypothesen van de resolutie hadden die uitkeringen moeten worden opgetrokken tot het percentage van alleenstaande in het werkloosheidsstelsel. Dat is in de raming niet gebeurd, zodat een onderschatting ontstaat.

De twee bovenstaande factoren hebben een beperkte impact op de raming omdat ze maar op een beperkt aantal gevallen betrekking hebben.

3.4.1.2 Invaliditeit

Het RIZIV beschikt over gegevens volgens de uitkeringscode en volgens het jaar waarin de invaliditeit startte. Het berekende de totale uitkeringen die werden toegekend voor de uitkeringscode van samenwonenden die de minimumuitkering ontvangen enerzijds en van de samenwonenden die een uitkering krijgen op basis van hun loon anderzijds.

Voor de minimumuitkeringen bedraagt de verhoging 16,6 % en voor de uitkeringen die op basis van het loon werden berekend 37,5 %. De volgende tabel vermeldt de totale uitkeringen 2021 en de geraamde verhoging bij afstemming van de uitkeringen op het percentage voor een alleenstaande.

In de invaliditeit zijn er 16,2 % verminderde uitkeringen.

Tabel 11 – Budget invaliditeit voor samenwonenden in 2021 en stijging bij afstemming (in miljoen euro)

	Budget samenwonenden 2021	Geraamde verhoging
Minimumuitkering	1.087,4	+180,7
Aan het loon gekoppelde uitkering	404,4	+151,7
Verminderde uitkering	241,7	+64,3
Totaal	1.733,4	+396,6

Bron: RIZIV

De volgende tabel toont de aanpassing voor de indexering en de volumecorrectie: de stijging bedraagt dan 478,7 miljoen euro in 2023 en 506,4 miljoen euro in 2024.

Tabel 12 – Detail van de verhogingen van het budget invaliditeit voor samenwonenden (in miljoen euro)

	2021	2023	2024
Index	1,4377	1,6515	1,7013
/2021		114,9 %	118,3 %
Volumecorrectie (vergoede dagen)	137,2	144,1	148,0
/2021		105,1 %	107,9 %
Stijging van het budget	+396,6	+478,7	+506,4

Bron: RIZIV

Factor van onderschatting

Voor de invaliditeit zou er een factor van onderschatting kunnen zijn. Het verschil tussen het tarief voor samenwonenden en alleenstaanden gekoppeld aan het loonpercentage bedraagt 37,5 %, terwijl het verschil tussen de minima maar 16,6 % bedraagt. Een samenwonende die het minimum krijgt, zal zijn uitkering dus met 16,6 % zien stijgen. Als echter de op basis van het loon berekende uitkering met 37,5 % wordt verhoogd, kan dit tot een hoger bedrag leiden (en is de toepassing van het minimum dus niet meer relevant voor het tarief van alleenstaande). De verhoging van de uitkering zou zo onderschat zijn¹⁸.

Het zou daarbij echter niet om een significante onderschatting gaan gelet op het beperkte aantal gevallen en het beperkte verschil tussen de minimumuitkering en de uitkering die in aanmerking had moeten worden genomen als het percentage van het loon was gebruikt (zoals uit het voorgaande voorbeeld blijkt).

De maximumbedragen bij invaliditeit voor alleenstaanden liggen 37,5 % hoger dan die voor samenwonenden, d.w.z. in dezelfde verhouding als de op het loon berekende uitkeringen. Die maxima leiden dus niet tot een vertekening.

3.4.1.3 Samenvattende tabel voor de werknemers

Voor werknemers (inclusief de contractuelen uit de overheidssector) en werklozen bedragen de geraamde kosten van de afstemming van de uitkeringen op het tarief van alleenstaande 482,73 miljoen euro voor 2023 en 510,61 miljoen euro voor 2024. Ze zijn als volgt uitgesplitst.

¹⁸ Als de huidige minimumuitkering 100 bedraagt, zal de afgestemde uitkering 116,7 zijn. Als de huidige uitkering berekend op basis van het loon 90 bedroeg, zou ze $90 \times 1,375 = 123,75$ bedragen, d.i. meer dan 116,7. Maar omdat de uitkeringsgerechtigde in het systeem de code heeft die met het minimum overeenstemt, geeft de raming maar 116,7.

Tabel 13 – Stijging van het budget voor de uitkeringen voor werknemers en werklozen in geval van afstemming (in miljoen euro)

Uitkeringen	Stijging 2023	Stijging 2024
Primaire arbeidsongeschiktheid	+4,0	+4,2
Invaliditeit	+478,7	+506,4
Totaal	+482,7	+510,6

Bron: RIZIV

De maatregel heeft hoofdzakelijk een impact op de invaliditeitsuitkeringen. In 2021 bedroeg het totale budget voor de vergoeding van de werknemers 8.996,8 miljoen euro. De goedkeuring van de resolutie zou de uitgaven in 2021 doen stijgen met 396,6 miljoen euro (zie tabel 11) d.i. een stijging met 4,4 %.

3.4.2 Zelfstandigen

Voor zelfstandigen stemt de uitkering altijd overeen met het minimumbedrag en is ze niet gekoppeld aan de inkomsten uit arbeid. Ze is dus eenvoudiger te berekenen en ondervindt geen invloed van de kleine afwijkingen die voor de werknemers werden vermeld.

De totale bedragen voor zelfstandigen die samenwonen verhogen met het verschil tussen de uitkeringen voor samenwonenden en die voor alleenstaanden: 30,4 % bij primaire arbeidsongeschiktheid en 16,6 % bij invaliditeit met stopzetting van de activiteit of 30,4 % bij invaliditeit zonder stopzetting van de activiteit.

De verminderde uitkeringen bij invaliditeit worden, zoals voor de werknemers, geraamd op basis van een percentage van de volledige uitkeringen (21,4 %).

Om de stijging van het budget in 2023 en 2024 te ramen, worden coëfficiënten toegepast die rekening houden met de indexering en de stijging van het volume (19,2 % voor 2023 en 26,4 % voor 2024).

Tabel 14 – Budget 2021 en stijging 2023-2024 van het budget voor de uitkeringen voor zelfstandigen (in miljoen euro)

Uitkeringen	Budget 2021	Stijging 2023	Stijging 2024
Primaire arbeidsongeschiktheid	101,0	+29,5	+30,8
Invaliditeit met stopzetting	46,7	+18,0	+19,1
Invaliditeit zonder stopzetting	90,8	+16,9	+18,0
Verminderde uitkering	38,4	+9,8	+10,3
Totaal	276,9	+74,1	+78,2

Bron: RIZIV

Als men de geraamde stijging voor 2023 omrekent naar het jaar 2021, gaat het om een stijging met 23,4 %¹⁹ van het budget voor de vergoeding van samenwonende zelfstandigen. In 2021 beliep het totale budget voor de uitkeringen aan zelfstandigen in arbeidsongeschiktheid en in invaliditeit 555,2 miljoen euro. Het budget zou dus stijgen met 11,6 % bij goedkeuring van de resolutie.

Het RIZIV raamde op basis van de uitkeringsgegevens het aantal gerechtigden waarop de resolutie betrekking zou kunnen hebben. Het zou gaan om 170.922 werknemers (6.132 in arbeidsongeschiktheid en 164.790 in invaliditeit), en daarnaast om 38.287 zelfstandigen (21.564 in arbeidsongeschiktheid en 16.723 in invaliditeit). Het RIZIV onderstreept dat die raming niet helemaal nauwkeurig is, omdat eenzelfde persoon voor verschillende arbeidsongeschiktheidsperiodes een uitkering kan ontvangen. Sommige gerechtigden kunnen bovendien van status veranderen.

3.5 Inactiviteitsvallen

3.5.1 Werknemers

3.5.1.1 Relevantie van het begrip ‘inactiviteitsval’

Vooraf wordt opgemerkt dat de resolutie niet definieert wat met een inactiviteitsval bedoeld wordt. Een arbeidsongeschikte werknemer bevindt zich in een toestand waarin een arts moet verklaren dat hij arbeidsongeschikt is. Die ongeschiktheid kan bovendien worden gecontroleerd. Afgezien van werklozen die arbeidsongeschikt zijn, zijn sociaal verzekerden nog via een arbeidsovereenkomst met een werkgever verbonden. Anders dan bij werkloosheid hoeven gerechtigden die een uitkering ontvangen als gevolg van hun arbeidsongeschiktheid of hun invaliditeit niet naar werk te zoeken. Ze kunnen deelnemen aan een re-integratietraject om gemakkelijker opnieuw aan de slag te gaan.

Ter informatie wordt vermeld dat de minimumuitkering bij invaliditeit voor een samenwonende 1.152,32 euro bedraagt, d.i. duidelijk meer dan het leefloon en nagenoeg het dubbele van de uitkering voor langdurig werklozen (586 euro).

3.5.1.2 Risico's van de inactiviteitsvallen

Het Rekenhof liet de bovenvermelde punten van voorbehoud buiten beschouwing en berekende de inactiviteitsvallen die zouden kunnen voortvloeien uit een hogere uitkering dan het loon of dan het gewaarborgd minimuminkomen.

Gelet op de raming van het RIZIV en op het feit dat de maatregel hoofdzakelijk een impact heeft op de invaliditeitsuitkeringen, heeft het Rekenhof alleen de gegevens over invaliditeit opgenomen.

Het Rekenhof heeft die uitkeringen tegen 40 % (percentage van samenwonende) en tegen 55 % (percentage van alleenstaande) berekend op basis van de brutomaandlonen van 2020, geïndexeerd om de lonen van 2023 te ramen en verdeeld in decielen²⁰. Die verdeling in decielen dient om te kunnen inschatten hoeveel verzekerden te maken kunnen krijgen met de inactiviteitsval, met

¹⁹ 74,1 miljoen euro voor 2023, dus $74,1/1.149$, om het resultaat in euro voor 2021 te bekomen: 64,5 miljoen euro. $64,5/276,1 = 23,6\%$ en $64,5/555,2 = 11,6\%$.

²⁰ Statbel, gegevens 2020 vermenigvuldigd met de op 1 januari 2023 uitgevlakte gezondheidsindex en gedeeld door dezelfde index op 1 januari 2020.

focus op de eerste vijf decielen, die potentieel meer in aanmerking komen voor een inactiviteitsval. Op de berekende uitkeringen werden de minimumbedragen van de uitkeringen toegepast.

Die theoretische uitkeringen werden vervolgens vergeleken met de brutomaandlonen (kolom B in de tabel hieronder) en met het brutobedrag van het gewaarborgd minimum maandinkomen (kolom E), gedefinieerd door collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43 van 2 mei 1988 betreffende de waarborg van een gemiddeld minimum maandinkomen (1.954,99 euro op 1 januari 2023).

Zelfs voor de eerste vijf decielen blijft er een significant verschil in vergelijking met het volledige loon. Zelfs in de eerste drie decielen blijft de uitkering volgens het alleenstaandentariaf bovendien lager dan het gewaarborgd minimum maandinkomen (GMMI).

Tabel 15 – *Bepaling per deciel van de invaliditeitsuitkeringen tegen alleenstaandentariaf die hoger zijn dan het gewaarborgd minimum maandinkomen (bruto maandbedragen in euro voor 2023)*

Decielen (A)	Loon (B)	Uitkering tarief samenwonende (C)	Uitkering tarief alleenstaande (D)	GMMI (E)
D1	2.731,29	1.297,66	1.513,46	
D2	3.101,07	1.297,66	1.705,59	
D3	3.400,65	1.360,26	1.870,36	1.954,99
D4	3.803,20	1.521,28	2.091,76	
D5	4.154,27	1.661,71	2.284,85	
Minimumuitkering voor een regelmatige werknemer (26 vergoede dagen)		1.297,66	1.513,46	

Bron: Statbel, RIZIV, collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43, berekening door het Rekenhof

3.5.2 Zelfstandigen

Het begrip inactiviteitsval is niet volledig van toepassing op zelfstandigen in arbeidsongeschiktheid omdat hun ongeschiktheid door een arts moet worden vastgesteld. Een groot deel van de zelfstandigen in invaliditeit zet bovendien hun activiteit niet stop want ze zijn juist van plan deze te hervatten²¹.

3.6 Conclusie

Voor het eerste jaar arbeidsongeschiktheid voor werknemers zou de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden nagenoeg geen impact hebben (+0,2 %). Alleen de minimumuitkering zou immers worden verhoogd tot het niveau van alleenstaanden. Voor de invaliditeitsperiode zou de stijging daarentegen heel significant zijn voor de uitkeringsgerechtigden van wie de uitkering wordt berekend op basis van het loon (+37,5 %) en beperkter voor de uitkeringsgerechtigden die het minimum ontvangen (+16,6 %).

²¹ RIZIV, gegevens over het aantal zelfstandigen in invaliditeit met of zonder stopzetting van de onderneming.

Die evolutie kan enigszins worden vergeleken met die van de werkloosheid: de uitkering voor samenwonenden verandert weinig in de loop van de eerste periode waarin er geen verschil is tussen de uitkeringen voor alleenstaanden en die voor samenwonenden. Voor uitkeringsgerechtigden die langdurig in het stelsel zitten, verbetert de financiële toestand daarentegen op significante wijze.

Voor zelfstandigen zouden de uitkeringen nagenoeg allemaal met 30,4 % stijgen van bij het begin van de arbeidsongeschiktheid.

Hoofdstuk 4

Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

4.1 Voorwaarden om de IGO te ontvangen

De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) is een uitkering voor personen ouder dan 65 jaar die te weinig inkomsten hebben om in hun bestaan te voorzien. De toekenning van de IGO is gekoppeld aan een onderzoek van de inkomsten van de aanvrager. Die moet ook voldoen aan voorwaarden in verband met leeftijd (ouder dan 65 jaar zijn), nationaliteit (Belg zijn, of daarmee gelijkgesteld) en verblijfplaats (hoofdverblijfplaats in België).

De Federale Pensioendienst (FPD) gaat in bepaalde gevallen automatisch na of iemand recht heeft op de IGO (bij aanvraag rustpensioen, wanneer een geprepensioneerde de wettelijke leeftijd bereikt). Het is ook mogelijk de IGO aan te vragen bij de FPD.

Het bedrag van de IGO varieert naargelang van de gezinstoestand. Het basisbedrag per maand (973,4 euro²²) is van toepassing wanneer de gerechtigde de hoofdverblijfplaats deelt met een of meer personen. Het verhoogde basisbedrag per maand (1.460,1 euro) is bedoeld voor alleenstaanden. Sommige gerechtigden ontvangen geen volledige IGO, maar alleen een toeslag bovenop hun inkomen. Zo krijgt een alleenstaande gepensioneerde met een pensioen van 1.200 euro een IGO-toeslag van 1.460,1 euro – 1.200 euro = 260,08 euro.

4.2 Begrip ‘samenwonende’

Een gerechtigde wordt in de volgende situaties beschouwd als samenwonende in de zin van de IGO-regelgeving:

- Hij is getrouwd of wettelijk samenwonend.
- Hij deelt de hoofdverblijfplaats met een of meer personen die geen verwanten zijn in recht opgaande of neergaande lijn (bv. een zus, of een religieuze of lekengemeenschap).

Een gerechtigde wordt als alleenstaande beschouwd als hij als enige gedomicilieerd is op het adres van de hoofdverblijfplaats. Hij wordt ook als alleenstaande beschouwd als hij samenwoont met verwanten in recht opgaande of neergaande lijn of als hij in een rusthuis, een verzorgingstehuis of een psychiatrische instelling verblijft.

4.3 Berekening van de inkomsten om het recht op de IGO te bepalen

Als de gerechtigde samenwoont met zijn echtgenoot of met zijn wettelijk samenwonende partner en met andere personen, worden de totale inkomsten gedeeld door het aantal samenwonenden van wie de inkomsten in aanmerking worden genomen, en daar worden de kinderen bij opgeteld

²² Bedragen geïndexeerd op 1 januari 2023.

voor wie hij kinderbijslag ontvangt. De kinderbijslag en eventuele bestaansmiddelen van de kinderen worden niet meegeteld als inkomsten.

Als de gerechtigde samenwoont met een of meer personen die niet de echtgenoot, de wettelijk samenwonende partner of verwanten in recht opgaande of neergaande lijn zijn, vormt hij geen gezin met die personen maar deelt hij de vaste kosten van de woonst. In dat geval heeft hij alleen maar recht op het basisbedrag en worden alleen zijn eigen pensioen en inkomsten meegeteld voor de berekening van het recht op de IGO.

4.4 Hogere IGO-uitkering voor samenwonenden in het geval van afstemming

De volgende tabel toont de verhoging van de IGO voor een samenwonende.

Tabel 16 – IGO-uitkering voor een samenwonende (*as is*) en voor een alleenstaande (*to be*) en verhoging in het geval van afstemming

IGO samenwonende (<i>as is</i>)	IGO alleenstaande (<i>to be</i>)	Verhoging
973,4	1.460,1	+50 %

Bron: Rekenhof

De bedragen in de tabel stemmen overeen met een volledige uitkering. Ter herinnering: sommige gerechtigden ontvangen slechts een IGO-toeslag (zie [punt 4.1](#)).

4.5 Berekening van de budgettaire impact

In januari 2023 ontvingen 31.518 van de 112.346 gerechtigden het basisbedrag van de IGO-uitkering voor samenwonenden (28,1 % van de populatie). Aangezien de populatie van IGO-gerechtigden niet onderhevig is aan seizoensgebonden schommelingen, kan de doelgroep worden ingeschat op basis van die statistiek.

Voor die personen zou een afstemming van de uitkering voor samenwonenden op de uitkering voor alleenstaanden betekenen dat ze het verhoogde bedrag ontvangen, d.i. 486,7 euro meer per maand.

Voor 2023 zou de financiële impact voor al die gerechtigden gelijk zijn aan $12 \times 486,7 \times 31.518 = 184,1$ miljoen euro.

In 2022 bedroegen de totale uitgaven voor de IGO 820,0 miljoen euro. De afstemming van de status van samenwonende op die van alleenstaande zou betekenen dat dit budget met 22,5 % stijgt.

4.6 Inactiviteitsval

Alle IGO-gerechtigden zijn ouder dan 65 jaar, de wettelijke pensioenleeftijd. Ze behoren dus niet tot de actieve populatie die werk kan zoeken. Het begrip ‘inactiviteitsval’ is dus niet op hen van toepassing.

4.7 Analyse door het Rekenhof

De IGO behoort tot de sociale bescherming, die tot doel heeft elkeen het minimum aan middelen te verstrekken die nodig zijn een leven te kunnen leiden dat in overeenstemming is met de menselijke waardigheid. Net als bij het leefloon speelt samenwonen hier een rol op twee vlakken: enerzijds bij de bepaling van de hoogte van de uitkering en anderzijds bij de bepaling van de gezinsinkomsten om het recht te openen. Het Rekenhof is er bij zijn raming van uitgegaan dat enkel de hoogte van de uitkering werd aangepast.

De budgettaire kosten zouden kunnen worden onderschat als er nieuwe gerechtigden in aanmerking worden genomen. Personen die een pensioen ontvangen dat hoger is dan het basisbedrag van de IGO maar lager dan de verhoogde IGO-uitkering, zouden immers IGO-gerechtigde kunnen worden, zelfs als de inkomsten buiten beschouwing worden gelaten. De FPD kan de omvang van die doelgroep echter niet precies ramen omdat hij alleen beschikt over gegevens in verband met de pensioenen, en niet over de vermogensgegevens die een rol spelen bij het openen van het recht op de IGO.

Hoofdstuk 5

Leefloon

5.1 Definitie van het recht op maatschappelijke integratie

5.1.1 Leefloon

De OCMW's moeten het recht op maatschappelijke integratie garanderen voor personen die niet over voldoende inkomsten beschikken en die voldoen aan de wettelijke voorwaarden (nationaliteit, verblijfplaats, leeftijd, geen inkomsten, werkbereidheid en uitputting van de sociale rechten)²³. De OCMW's beschikken daarvoor over drie instrumenten (werk, leefloon en geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie) die gecombineerd kunnen worden.

Het leefloon is dus een van de vormen van het recht op maatschappelijke integratie (RMI). Het gaat om zuiver financiële hulp. Het kan in bepaalde gevallen ook worden toegekend in de vorm van een toeslag bovenop de inkomsten uit arbeid of bovenop een uitkering. Het kan, als de situatie van de persoon dat vereist, worden aangevuld met een of meer vormen van sociale steun (hulp bij het betalen van een huurwaarborg, verwarmingstoelage, medische hulp enz.).

De wet onderscheidt drie categorieën van gerechtigden voor wie het bedrag van de uitkering verschilt:

- samenwonende, indien de gerechtigde samenwoont met een of meer personen met wie hij een gezin vormt (809,4 euro/maand)²⁴;
- alleenstaande, wanneer de gerechtigde alleen woont (1.214,1 euro/maand);
- samenwonende met gezinslast, wanneer de gerechtigde een gezin ten laste heeft met minstens één minderjarig ongehuwd kind (1.640,8 euro/maand).

Het OCMW betaalt het leefloon, maar financiert het slechts ten dele. Het andere deel wordt aan het OCMW terugbetaald door de POD Maatschappelijke Integratie. De subsidie van de POD varieert tussen 55 en 100 % naargelang van de last die de betaling van het leefloon vertegenwoordigt voor het OCMW.

5.1.2 Recht op maatschappelijke dienstverlening

Wie vanwege zijn nationaliteit, leeftijd of inkomen geen aanspraak kan maken op het leefloon, kan maatschappelijke dienstverlening aanvragen. Dat is onder meer het geval voor:

- buitenlanders met verblijfsdocumenten die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister²⁵ (geregulariseerde personen, gezinsherenigingen enz.);
- asielzoekers²⁶;
- illegalen die enkel recht hebben op dringende medische hulp.

²³ Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

²⁴ Bedragen geïndexeerd op 1 januari 2023.

²⁵ Personen met een buitenlandse nationaliteit die geen staatlozen noch erkende vluchtelingen zijn en die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, voldoen in principe niet aan de nationaliteitsvoorwaarde die vervat is in de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

²⁶ Asielzoekers kunnen aanspraak maken op materiële hulp of op equivalente maatschappelijke dienstverlening.

Het recht op maatschappelijke bijstand wordt door de Staat integraal terugbetaald aan de OCMW's²⁷. Het kan de vorm aannemen van 'equivalente maatschappelijke dienstverlening', die in principe gelijk is aan het leefloon en onder meer wordt toegekend aan asielzoekers en buitenlanders die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. Die hulp omvat dezelfde categorieën van gerechtigden als het leefloon.

5.2 Begrip 'samenwonende'

Om te bepalen of twee personen samenwonend zijn, onderzoekt het OCMW twee criteria. De personen moeten allereerst onder hetzelfde dak wonen. De aard van de relatie (huwelijk, wettelijk samenwonen, verwantschap enz.) is niet relevant. Personen kunnen samenwonen zonder dat er sprake is van een affectieve band, alleen het financiële en het economische aspect worden in aanmerking genomen.

Bovendien moeten de personen hun huishoudelijke aangelegenheden voornamelijk gemeenschappelijk regelen. Het is de feitelijke toestand van de leefloonaanvrager die beoordeeld moet worden. Het ontbreken van inkomsten bij de aanvrager en de vermogenssituatie van de persoon met wie hij onder hetzelfde dak woont, moeten in de praktijk worden onderzocht via een sociaal onderzoek.

Op basis van dat onderzoek en van het eventuele financiële voordeel dat voortvloeit uit het samenwonen, beslist het OCMW om een leefloon als alleenstaande of als samenwonende toe te kennen.

5.3 Berekening van de inkomsten om het recht op een leefloon te bepalen

Bij het sociaal onderzoek geldt het algemene principe dat alle inkomsten meetellen, ongeacht hun aard of oorsprong, met uitzondering van de inkomsten die uitdrukkelijk worden uitgesloten. Zo moet rekening worden gehouden met alle sociale uitkeringen die de aanvrager ontvangt op grond van Belgische of buitenlandse wetgeving.

Bij de berekening van het leefloon moet het OCMW rekening houden met de inkomsten van de persoon met wie de aanvrager samenwoont als die samenwoont met zijn echtgenoot of met de persoon met wie hij een feitelijk gezin vormt. Het OCMW kan bovendien geheel of gedeeltelijk de inkomsten van inwonende ouders of kinderen meetellen.

Het OCMW telt de inkomsten van de samenwonenden mee die het leefloonbedrag voor samenwonenden overstijgen. Als de samenwonende partner van een leefloonaanvrager bijvoorbeeld een maandelijks beroepsinkomen heeft van 1.400 euro, worden de inkomsten als volgt meegeteld: 1.400 euro – 809,4 euro (leefloon voor een samenwonende) = 591,6 euro. Het leefloon voor de samenwonende wordt in dat geval beperkt tot 809,4 euro – 591,6 euro = 217,8 euro.

²⁷ Wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

5.4 Hoger leefloon voor samenwonenden in het geval van afstemming

De volgende tabel toont de verhoging van het leefloon voor een samenwonende.

Tabel 17 – *Uitkering voor een samenwonende (as is) en voor een alleenstaande (to be) en verhoging in het geval van afstemming*

Uitkering samenwonende (as is)	Uitkering alleenstaande (to be)	Verhoging
809,4	1.214,1	+50 %

Bron: Rekenhof

De voorgaande bedragen stemmen overeen met een volledige uitkering. In de praktijk ontvangen sommige gerechtigden slechts een leefloontoeslag. Dat is bijvoorbeeld het geval voor personen met beroepsinkomsten of met een werkloosheidsuitkering die lager liggen dan het leefloon. In dat geval zal de verhoging meer bedragen dan 50 %. Een samenwonende die slechts een leefloontoeslag ontvangt van 100 euro, zou aldus 404,7 euro meer ontvangen²⁸ (+404,7 %).

5.5 Berekening van de budgettaire impact

5.5.1 Leefloon

De POD Maatschappelijke Integratie heeft de gegevens van november 2021 tot oktober 2022 gebruikt voor de kosten die hij draagt (met uitzondering van het deel dat het OCMW financiert). Voor elke maand heeft hij het aantal gerechtigden vermenigvuldigd met het gemiddelde verschil tussen de uitkeringen voor een alleenstaande en voor een samenwonende. Dat verschil vertegenwoordigt immers de budgettaire stijging voor de POD die zou voortvloeien uit een afstemming van de statussen. Het gemiddelde aantal gerechtigden is 48.189. De financiële impact voor de POD zou 183,0 miljoen euro bedragen (427 miljoen euro – 244 miljoen euro), zoals in de volgende tabel is weergegeven.

De hulpverlening die equivalent is aan het leefloon, wordt voor 100 % gefinancierd door de POD. In dit punt gaat het dus alleen over het leefloon *stricto sensu*. In de eerste kolom van de onderstaande tabel staat het percentage van het leefloon dat ten laste is van de POD Maatschappelijke Integratie. Dat percentage varieert tussen 55 en 100 %, naargelang het aantal gerechtigden per gemeente.

²⁸ Het inkomen bedraagt in het voorbeeld 709,42 euro per maand. Vergelijken met het leefloon van een samenwonende zou de gerechtigde 100 euro leefloon krijgen: $809,42 - 709,42 = 100$ euro. Als dezelfde gerechtigde het leefloon van een alleenstaande zou krijgen, dan zou het leefloon $1214,13 - 709,42 = 504,7$ euro bedragen. Dit is een stijging van het leefloon met 404,7 %.

Tabel 18 – Leefloonbudget ten laste van de POD Maatschappelijke Integratie en ten laste van de OCMW's (in miljoen euro)

Leefloon ten laste van de POD	Budget POD (as is)	Budget OCMW's (as is)	Budget POD (to be)	Budget OCMW's (to be)
55 %	45,8	37,5	80,2	65,6
64 %	0,06	0,03	0,1	58,0
65 %	24,7	13,3	43,3	23,3
70 %	134,7	7,7	235,7	101,0
100 %	38,7	0,00	67,8	0,00
Totaal	244,0	108,6	427,0	190,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

Het deel van het budget dat de OCMW's dragen, zou dus 190,0 miljoen euro – 108,6 miljoen euro = 81,4 miljoen euro bedragen.

5.5.2 Hulpverlening die equivalent is aan het leefloon

Hulpverlening die equivalent is aan het leefloon wordt altijd voor 100 % gefinancierd door de POD Maatschappelijke Integratie. Het gemiddelde verschil tussen de uitkering voor alleenstaanden en die voor samenwonenden is dan ook het totale verschil tussen de beide uitkeringen. Tussen november 2021 en oktober 2022 waren er gemiddeld 9.032 gerechtigden met de status van samenwonende. Het totale budget voor de samenwonenden bedroeg 36,3 miljoen euro.

De budgettaire impact voor de federale Staat zou dus $183,0 + 36,3 = 219,3$ miljoen euro zijn.

In totaal, voor de federale Staat en de OCMW's samen, zou de budgettaire impact van de maatregel dus gelijk zijn aan $219,3 + 81,4 = 300,7$ miljoen euro (gemiddeld 27,1 % ten laste van de OCMW's en 72,9 % ten laste van de POD). Er zouden gemiddeld 57.221 gerechtigden zijn.

5.5.3 Partners van gerechtigden met gezinslast

Zoals gezegd bestaan er bij het leefloon niet alleen de categorieën 'alleenstaande' en 'samenwonende', maar ook de categorie 'persoon met gezinslast'.

De resolutie vermeldt alleen het gelijktrekken van de statussen 'alleenstaande' en 'samenwonende'. Als dat letterlijk wordt geïnterpreteerd, zou dat impliceren dat een koppel zonder kinderen een hoger inkomen zou hebben dan een koppel met kinderen. Een koppel met kinderen heeft immers recht op een leefloon voor 'persoon met gezinslast', 1.640,83 euro. Een alleenstaand koppel zonder kinderen zou recht hebben op 2 keer het leefloon van een alleenstaande, ofwel 2.428,26 euro.

Als men de resolutie strikt interpreteert, zou een koppel met een kind waarvan één van de partners een leefloon voor samenwonende met gezinslast ontvangt, in een minder gunstige situatie zitten dan een koppel zonder kinderen waarvan beide partners een leefloon voor alleenstaande

ontvangen. De volgende berekening gaat ervan uit dat de resolutie die anomalie niet wenst te creëren.

Volgens de gegevens van de POD Maatschappelijke Integratie leeft 20,4 % van de leefloongerechtigden als koppel. Door die verhouding toe te passen op het gemiddelde aantal leefloners met gezinslast, komt men tot de volgende tabel.

Tabel 19 – Aantal leefloongerechtigden met gezinslast in koppel

Uitkering	Gemiddeld aantal gerechtigden	Aantal gerechtigden in koppel
Leefloon	44.445,6	9.081
Equivalent leefloon	7.834	1.600
Totaal		10.681

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

De aldus geïdentificeerde koppels bestaan uit een gerechtigde met gezinslast en een persoon zonder inkomen. Het gaat dus om 10.681 personen zonder inkomen die een leefloon voor alleenstaanden zouden ontvangen als de rechten geïndividualiseerd worden.

De jaarlijkse stijging van de uitgaven per persoon uit die groep zou dus gelijk zijn aan $12 \times 1.214,13 = 14.569,56$ euro. De stijging van de uitgaven wordt gedetailleerd in de volgende tabel. Het aandeel van de OCMW's in het leefloon bedraagt 27,1 % (zie punt 5.5.1) en nul voor het equivalent van het leefloon.

Tabel 20 – Bijkomende uitgaven in samenhang met de partners van leefloongerechtigden met gezinslast (in miljoen euro)

Uitkering	Uitgaven	Aantal gerechtigden
Leefloon	132,3	9.081
<i>Deel van de POD Maatsch. Integratie</i>	96,5	
<i>Deel van de OCMW's</i>	35,9	
Equivalent leefloon	23,3	1.600
Totaal	155,6	10.681

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

5.5.4 Totale impact

Het budget voor het leefloon en het equivalent leefloon zou in totaal verhogen met $300,7 + 155,6 = 456,3$ miljoen euro. De POD Maatschappelijke Integratie zou $219,3 + 132,3 = 351,6$ miljoen euro ten laste nemen en de OCMW's $81,4 + 23,3 = 104,7$ miljoen euro. Het aantal gerechtigden zou gelijk zijn aan $57.221 + 10.681 = 67.902$.

In 2022 bedroeg het totale budget voor hulpverlening die equivalent is aan het leefloon 300,6 miljoen euro. Het totale budget voor leeflonen was 1.752,5 miljoen euro waarvan 1.260,4 miljoen euro ten laste was van de POD Maatschappelijke Integratie en 492,1 miljoen euro ten laste van de OCMW's. In totaal, voor de twee uitkeringen en voor de federale Staat en de OCMW's samen, gaat het dus om 2.053,1 miljoen euro. De afstemming van de status van samenwonende zou dat totale budget dus met 22,3 % doen stijgen.

5.6 Inactiviteitsvallen

5.6.1 Situatie van de leefloongerechtigden

De volgende tabel illustreert de situatie van de inactiviteitsval waarin een koppel leefloners zich zou kunnen bevinden (persoon 1 en persoon 2, zonder gezinslast). De tabel vergelijkt de huidige situatie (status van samenwonende, *as is*) met de situatie die zou voortvloeien uit de goedkeuring van het wetsvoorstel (status van alleenstaande, *to be*). In de vergelijking wordt aangenomen dat het arbeidsinkomen het gewaarborgd minimummaandinkomen (GMMI) is. Voor een koppel met een kind, waarbij de ene partner het leefloon voor samenwonende met gezinslast ontvangt en de andere partner geen inkomsten heeft, zouden de risico's op inactiviteit van dezelfde aard zijn.

Met het oog op duidelijkheid zijn de leefloontoeslagen waarop iemand recht zou hebben als diens loon uit arbeid lager is dan het leefloon, niet meegeteld in de kolom *to be*. In de praktijk kan een werknemer met een loon dat lager is dan het leefloon een toeslag krijgen die gelijk is aan het verschil tussen zijn loon en het leefloon. Het gezinsinkomen zou dus telkens 2.428,2 euro bedragen.

De vergelijking moet volgens twee dimensies gebeuren: enerzijds door elke lijn te vergelijken met de tweede lijn (twee samenwonenden) om na te gaan of er sprake is van een werkloosheidsval (drempel waaronder de val zich voordoet) en anderzijds door de kolommen te vergelijken om het effect van de resolutie te identificeren (*as is* en *to be*). De **groene** kleur staat voor een situatie waarbij het risico op een werkloosheidsval minder groot is omdat er een financieel voordeel gekoppeld is aan arbeid. De **rode** kleur staat voor situaties waarbij er effectief een risico op een werkloosheidsval is omdat inactiviteit financieel voordeliger uitvalt dan werken.

Tabel 21 – Vereenvoudigd voorbeeld van het inkomen van een koppel met een leefloon of met beroepsactiviteiten (in euro)

	Status samenwonende (as is)	Status alleenstaande (to be)	
		vóór leefloontoeslag	met toeslag
Leefloon – samenwonende	809,4	1.214,1	1.214,1
Situatie 1 Leefloon - 2 samenwonenden	1.618,8	2.428,2	2.428,2
Situatie 2 P1 werkt halftijds tegen GMMI (977,1 euro) - P2 met leefloon voor samenwonende	1.786,5	2.191,2	2.428,2
Situatie 3 P1 werkt voltijds tegen GMMI (bruto = 1.954 euro) – P2 werkt niet	1.954,0	1.954,0	2.428,2
Situatie 4 P1 persoon werkt voltijds – P2 werkt een beetje (20 % GMMI = 390,8 euro)	2.344,0	2.344,0	2.428,2
Situatie 5 P1 en P2 werken 60 % (netto = 1.167,3 euro)	2.334,6	2.334,6	428,2
Situatie 6 P1 en P2 werken 80 % (1.544,9 euro) – voordeel = 1.507,8 euro (as is) of 698,4 (to be)	3.126,6	3.126,6	3.126,6

Bron: Rekenhof

In dit vereenvoudigde voorbeeld gaat het om brutobedragen. Er wordt geen rekening gehouden met de belasting op beroepsinkomsten. Vanaf een maandloon van 1.105,8 euro (13.270 euro/jaar²⁹), is personenbelasting verschuldigd op de beroepsinkomsten. Het leefloon is daarentegen volledig vrijgesteld van belastingen. Die factor vergroot het aangegeven risico op inactiviteitsvallen.

Uit het vereenvoudigde voorbeeld blijkt dat het risico op een werkloosheidsval zou vergroten als de uitkering voor een samenwonende op het niveau wordt gebracht van de uitkering voor een alleenstaande. In de situaties 2 tot 5 zou werken financieel minder aantrekkelijk worden dan inactiviteit, terwijl dat nu niet het geval is.

In dat vereenvoudigde voorbeeld is bovendien geen rekening gehouden met factoren die het risico op een werkloosheidsval versterken. Het betreft enerzijds alle voordelen voor personen die een sociale uitkering ontvangen, en anderzijds de kosten die gepaard gaan met een beroepsleven.

De situatie beschrijft een risico op een werkloosheidsval door louter de inkomens te vergelijken. Er wordt geen rekening gehouden met de moeilijkheden op de arbeidsmarkt, onder meer de vereiste kwalificaties.

29 Volgens de belastingsimulator van de FOD Financiën.

Inactiviteitsvallen betreffen over het algemeen minder de samenwonenden dan de alleenstaanden. Het verschil met het loon is namelijk meer uitgesproken voor de samenwonenden. De uitkeringen op hetzelfde niveau brengen zou het risico op inactiviteitsvallen dus kunnen vergroten.

Bovendien zou een individualisering van de rechten de inactiviteitsvallen in grotere mate versterken in het stelsel van het leefloon, want dat zou gepaard gaan met een sterkere stijging van de uitkeringen.

Het mechanisme van de inactiviteitsvallen kan zich ook voordoen bij deeltijds werk.

5.6.2 Kosten van een inactiviteitsval

De financiële impact van inactiviteitsvallen voor de overheidsfinanciën is moeilijk te ramen, want het effect qua volume is uiterst onzeker. Het risico op inactiviteitsvallen doet zich immers niet automatisch voor vanaf een bepaalde uitkeringsdrempel, want het hangt ook af van de gedragingen ten opzichte van de arbeidsmarkt.

Een becijferde illustratie zou zijn: de opportuïteitskosten voor de overheidsfinanciën berekenen van een werknemer die zou opteren voor het leefloon, veeleer dan voor werk.

Het leefloon voor een alleenstaande stemt overeen met een maandelijkse uitgave van 1.214,1 euro, d.i. 14.605,2 euro op jaarbasis.

Als de gerechtigde zou werken voor een loon dat aanleunt bij het minimumloon, had hij een brutojaarloon van zo'n 24.000 euro. Op een brutojaarloon van 24.000 euro zou hij 2.689,7 euro bedrijfsvoorheffing hebben betaald (personenbelasting). Bovendien zouden er sociale bijdragen zijn betaald: 13,07 % (werknemer) + 25 % (werkgever), d.i. 3.136,8 euro + 6.000 euro = 9.136,8 euro.

Op basis van die veronderstellingen zouden de totale directe kosten van een werknemer die in een inactiviteitsval belandt, voor de Staat gelijk zijn aan $14.605,2 + 9.136,8 + 2.689,7 = 26.431,7$ euro.

5.7 Analyse door het Rekenhof

5.7.1 Inaanmerkingneming van de bestaansmiddelen

Het leefloon is bedoeld om minimale bestaansmiddelen te garanderen vanuit de concrete situatie van de aanvrager, d.w.z. na een sociaal onderzoek waarbij alle bestaansmiddelen van de betrokkene worden beoordeeld. Die beoordeling gebeurt op het niveau van het gezin, aangezien dat de relevante entiteit is om de dekking van de behoeften te kennen.

De verschillen tussen de bedragen voor een samenwonende, een alleenstaande of een samenwonende met gezinslast zijn meer uitgesproken bij het leefloon dan in de takken van de sociale zekerheid (werkloosheid en ziekte-invaliditeit).

Voor het leefloon speelt het samenwonen een rol op twee vlakken: bij de bepaling van het bedrag van de uitkering enerzijds en bij de bepaling van de bestaansmiddelen van het gezin om het recht te openen anderzijds.

Om de impact van de afstemming te ramen, is het Rekenhof ervan uitgegaan dat alleen het bedrag van de uitkering zou wijzigen. Een wijziging van de voorwaarden om het recht te openen, zou allereerst een probleem qua methode hebben opgeleverd. Alle individuen (ook zij die geen enkele hulp ontvangen) met bestaansmiddelen lager dan het leefloon, hadden dan geïdentificeerd moeten worden. Om de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen te ramen, had bovendien informatie voorhanden moeten zijn over het vermogen van de individuen.

De raming van de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen individualiseren zou ook vraagtekens plaatsen bij de doelstelling van de sociale bescherming, namelijk voor een minimum aan bestaansmiddelen zorgen. De bepaling van de bestaansmiddelen zou immers niet meer berusten op het gezin, dat de concrete economische entiteit is.

Als de bestaansmiddelen van het gezin niet worden onderzocht, zou dat gevolgen kunnen hebben die afwijken van de doelstellingen van de resolutie. Studerende meerderjarige kinderen van een koppel waarvan beiden een arbeidsinkomen hebben, zouden bv. in dat geval het leefloon kunnen ontvangen. Die uitbreiding zou neigen in de richting van een systeem van een universeel basisinkomen of een universele uitkering.

5.7.2 Onderschattingsfactor

Sommige personen met een inkomen dat ligt tussen het leefloon voor een samenwonende en dat voor een alleenstaande, zouden een toeslag kunnen krijgen als de uitkeringen op elkaar worden afgestemd, terwijl ze die nu niet krijgen. Een samenwonende met een inkomen van 1.000 euro krijgt nu geen leefloon omdat zijn inkomen hoger is dan 809,4 euro. Door de afstemming zou hij een leefloontoeslag krijgen (als aan de inkomensvoorwaarden is voldaan) van $1.214,1 - 1.000 = 214,1$ euro.

Met die gevallen heeft het Rekenhof geen rekening gehouden in zijn raming, omdat die specifieke doelgroep onmogelijk te identificeren is. De budgettaire impact is daardoor misschien onderschat. Dat risico is echter beperkt want de meeste personen met een inkomen tussen 809,4 en 1.214,1 euro ontvangen een sociale uitkering (werklozen, zieken of invaliden) aan het tarief voor samenwonenden. Aangezien de resolutie alle sociale uitkeringen beoogt, zou hun inkomen al stijgen.

Hoofdstuk 6

Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap

6.1 Voorwaarden om de tegemoetkoming te ontvangen

6.1.1 Inkomensvervangende tegemoetkoming

De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) wordt toegekend aan een persoon met een handicap, d.w.z. iemand van wie de fysieke of psychische toestand de capaciteit om een inkomen te genereren door een beroep uit te oefenen op de arbeidsmarkt, inperkt tot een derde of minder in vergelijking met een persoon zonder handicap. De berekening van de tegemoetkoming houdt rekening met de inkomsten van de persoon met een handicap en met die van de persoon met wie hij een gezin vormt. Op die inkomsten worden een aantal verminderingen toegepast.

Iemand die de IVT wil krijgen, moet tussen 21 en 65 jaar oud zijn, in België gedomicilieerd zijn en er ook effectief verblijven. De persoon moet ook één van de wettelijk bepaalde nationaliteiten hebben.

Het bedrag van de IVT hangt af van de gezinstoestand van de gerechtigde: categorie A, B of C (voor de definitie, zie [punt 6.2](#)). Die categorieën komen niet volledig overeen met de drie categorieën van de andere stelsels van sociale bescherming en zekerheid. Ze zijn specifiek voor de situatie van personen met een handicap. De maandelijkse tegemoetkomingen bedragen respectievelijk 809,7 euro, 1.214,5 euro en 1.641,4 euro (bedragen geïndexeerd op 1 januari 2023), dus nagenoeg hetzelfde als de bedragen van het leefloon.

6.1.2 Integratietegemoetkoming

De integratietegemoetkoming (IT) is bedoeld om de extra kosten te compenseren die iemand door zijn handicap ondervindt om deel te nemen aan het sociale leven. Die situatie wordt beoordeeld op basis van de concrete moeilijkheden die de persoon dagelijks ondervindt. De mate van autonomie moet worden beoordeeld door een arts, aan de hand van een puntensysteem. Het bedrag van de IT varieert naargelang van de ernst van de handicap.

Om in aanmerking te komen voor de IT, moeten de inkomsten van de persoon met een handicap onder bepaalde drempels blijven, die echter hoger zijn dan voor het leefloon. Sommige personen met een handicap kunnen de IT dus krijgen zonder dat ze in aanmerking komen voor de IVT. Sinds de hervorming door het koninklijk besluit van 2 maart 2021 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming houdende de inperking van de gevolgen van de 'prijs van de liefde', worden de

inkomsten van de partner van de persoon met een handicap niet meer meegeteld om diens IVT te bepalen.

6.2 Begrip ‘samenwonende’

Als een persoon met een handicap samenwoont met een of meer familieleden tot de derde graad, valt hij onder categorie A (dat stemt overeen met de status van samenwonende in het stelsel van het leefloon). Als de hij alleen of in een instelling woont, valt hij onder categorie B (die uitkering stemt overeen met de status van alleenstaande in het stelsel van het leefloon).

Een persoon met een handicap die samenwoont met mensen die niet tot zijn familie behoren, of die samenwoont met een kind ten laste jonger dan 25 jaar, valt onder categorie C (dat is de hoogste uitkering).

6.3 Berekening van de bestaansmiddelen om het recht op de IVT vast te stellen

Net als het leefloon hangt de IVT af van de totale inkomsten van het gezin van de aanvrager, d.w.z. de inkomsten van de persoon met een handicap en die van zijn partner. Het gaat om het geheel van belastbare inkomsten, ongeacht of ze afkomstig zijn van arbeid of van een inkomensvervangende tegemoetkoming.

De andere componenten van het vermogen van de aanvrager en zijn partner tellen ook mee: vastgoed, roerende goederen, spaartegoeden enz. De evaluatie van het vermogen en van de inkomsten moet bepalen of de betrokkene in armoede leeft, net zoals bij het leefloon.

6.4 Hogere IVT voor samenwonende in het geval van afstemming

De volgende tabel toont de verhoging van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor een samenwonende.

Tabel 22 – IVT voor een samenwonende (*as is*) en voor een alleenstaande (*to be*) en verhoging in het geval van afstemming

Tegemoetkoming samenwonende (<i>as is</i>)	Tegemoetkoming alleenstaande (<i>to be</i>)	Verhoging
809,4	1.214,1	+50 %

Bron: Rekenhof

De bedragen stemmen overeen met een volledige tegemoetkoming. In de praktijk ontvangen sommige gerechtigden slechts een toeslag. Dat is bijvoorbeeld het geval voor personen met lage beroepsinkomsten. In dat geval zal de verhoging meer dan 50 % bedragen. Een samenwonende die maar een IVT-toeslag van 100 euro ontvangt, zou dan 404,7 euro extra krijgen (+404,7 %).

6.5 Berekening van de budgettaire impact

In februari 2023 ontvingen 39.526 gerechtigden een IVT van categorie A. Aangezien de IVT niet onderhevig is aan seizoensgebonden schommelingen, kan dat aantal worden gebruikt om de doelgroep te ramen. Volgens de Directie-Generaal Personen met een Handicap van de FOD Sociale Zekerheid kan het werkelijke verschil geraamd worden op basis van het maximale verschil tussen de tegemoetkomingen ($1.214,1 - 809,4 = 404,7$ euro).

Het budget zou dus stijgen met $404,7 \times 12 \times 39.526 = 192,0$ miljoen euro.

De resolutie beoogt niet uitdrukkelijk de IT. Zoals al werd uitgelegd, zijn de rechten in dat stelsel al geïndividualiseerd. De bedragen van de IVT van de verschillende categorieën bepalen echter de inkomsten die niet meegeteld worden voor de berekening van de IT. In categorie B (die overeenstemt met de status van alleenstaande) is de vrijstelling hoger. De IT van personen bij wie categorie A zou worden afgestemd op categorie B, zou dus stijgen.

Volgens een raming van de DG Personen met een handicap zou dat mechanisme tot 31,0 miljoen euro bijkomende uitgaven leiden.

Het budget zou in totaal dus stijgen met 223,1 miljoen euro.

6.6 Inactiviteitsvallen

Het begrip ‘inactiviteitsval’ hangt af van de capaciteit van de persoon met een handicap om zich te integreren op de arbeidsmarkt. De beperkingen van sommigen maken zo’n integratie onmogelijk. Anderen hebben aangepast werk en een inkomen, maar ontvangen niettemin een IVT-toeslag omdat hun inkomen te laag is. Mensen met een handicap zijn over het algemeen niet verplicht om actief naar werk te zoeken, terwijl dat wel het geval is voor werklozen en leefloners.

De IT kan voor mensen met een handicap het risico op een inactiviteitsval vergroten, want als ze beschikken over beroepsinkomsten, kan hun IT daardoor dalen of geschrapt worden.

Volgens een studie van de FOD Sociale Zekerheid en van de POD Maatschappelijke Integratie³⁰ lopen gerechtigden van de IVT en van de IT veel risico op armoede volgens de Arope-indicatoren (*At risk of poverty or social exclusion*). Voor die categorie is de integratie op de arbeidsmarkt bijzonder complex. Het cumuleren van tegemoetkomingen en beroepsinkomsten kan een inactiviteitsval vormen. Erg lage beroepsinkomsten (enkele uren activiteit per week) mogen immers wel gecumuleerd worden met tegemoetkomingen, maar dat is niet meer het geval vanaf een halftijdse tewerkstelling. In die context zou de afstemming van de tegemoetkoming voor samenwonenden op die voor alleenstaanden het risico op een inactiviteitsval kunnen vergroten.

6.7 Analyse door het Rekenhof

Om de budgettaire impact van de afstemming van de statussen te ramen, vertrekt het Rekenhof vanuit dezelfde veronderstelling als bij het leefloon (zie [punt 5.7.1](#)), namelijk dat de resolutie niets wijzigt aan de inaanmerkingneming van de bestaansmiddelen van de samenwonenden.

30 FOD Sociale Zekerheid en POD Maatschappelijke Integratie, *Armoede en handicap in België*, december 2019, 292 p., <https://socialsecurity.belgium.be>.

Net als bij het leefloon (zie [punt 5.7.2](#)) is het weinig waarschijnlijk dat er nieuwe IVT-gerechtigden opduiken, want de andere sociale uitkeringen stijgen ook. Bovendien moet de handicap erkend zijn voordat iemand een IVT of een IT kan ontvangen. Het is weinig waarschijnlijk dat een groot aantal personen zonder erkenning als gehandicapte een IVT zou vragen als de status van samenwonende voordeliger wordt.

Hoofdstuk 7

Analyses en commentaar die voor alle stelsels gelden

7.1 Vertekening van de budgettaire raming

Voor de uitkeringen in het kader van sociale bescherming (leefloon, IGO en IVT) wordt geen rekening gehouden met mogelijke nieuwe gerechtigden, zijnde de personen van wie het inkomen hoger ligt dan de uitkering voor samenwonenden maar lager dan die voor alleenstaanden.

Voor het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) zouden er ongetwijfeld weinig nieuwe gerechtigden zijn aangezien de socialezekerheidsuitkeringen ook stijgen. Voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zouden bepaalde gepensioneerden met een pensioen tussen de IGO aan basistarief en de IGO aan verhoogd tarief daarentegen in aanmerking kunnen komen voor de individualisering van de rechten. Zij konden in de raming echter niet worden geïdentificeerd. Dat vormt dus een factor van onderschatting.

In het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering gelden er voor samenwonenden andere minimum- en maximumuitkeringen dan voor alleenstaanden. Het verschil tussen de uitkeringen voor alleenstaanden en voor samenwonenden is voor een gerechtigde met een minimumuitkering niet hetzelfde als voor een gerechtigde die een uitkering ontvangt die is berekend op basis van het loon. In deze raming konden geen gerechtigden worden gedetecteerd die van de ene uitkeringsberekening zouden kunnen overgaan naar de andere uitkeringsberekening, wat ook tot een lichte onderschatting kan leiden.

Die vertekeningen zullen waarschijnlijk geen significante invloed hebben op de uitgevoerde raming.

7.2 Terugverdieneffecten op de ontvangsten

Elke beleidsmaatregel die leidt tot een verhoging van de sociale overdrachten zorgt voor terugverdieneffecten op het vlak van fiscaliteit en sociale bijdragen. Een verhoging van het gezinsinkomen vertaalt zich immers in consumptie-uitgaven die de economische activiteit stimuleren.

In een studie van december 2019 voor de koninklijke informateur raamde het Planbureau de stijging van de uitgaven die een afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden zou meebrengen³¹. Die studie raamt op basis van een macro-economisch simulatiemodel ook de terugverdieneffecten op de ontvangsten. De stijging van de uitkeringen zou immers ook leiden tot meer consumptie en dus tot meer indirecte belastingen. Ze zou bovendien

³¹ Federaal Planbureau, *Estimation d'impacts budgétaires. Remplacement du statut de cohabitant par celui d'isolé*, nota voor de koninklijke informateur, december 2019, 6 p., niet gepubliceerd.

ook leiden tot een toename van de economische activiteit en zo meer ontvangsten inzake directe belastingen en sociale bijdragen genereren.

Tabel 23 – Terugverdieneffecten op de ontvangsten van de afstemming van de uitkeringen (in procent)

	Terugverdieneffecten
Indirecte fiscaliteit	9,3 %
Directe fiscaliteit	5,0 %
Sociale bijdragen	4,0 %
Totale ontvangsten	18,3 %

Bron: Planbureau

Aangezien die studie betrekking heeft op een maatregel die vergelijkbaar is met de afstemming, kan men ervan uitgaan dat de terugverdieneffecten verhoudingsgewijs vergelijkbaar zijn.

7.3 Budgettaire impact voor andere bestuursniveaus

Naast de brutokosten voor de federale overheid, zal de gelijkschakeling tussen samenwonenden en alleenstaanden ook gevolgen hebben voor andere bestuursniveaus.

Ten eerste zullen eventuele hogere inkomsten bij de personenbelasting door de hogere inkomens van gezinnen ook leiden tot hogere belastinginkomsten voor de gewesten, gemeenschappen en gemeenten. Aangezien de terugverdieneffecten voor de personenbelasting niet exact te berekenen vallen, kan de impact op de belastinginkomsten voor andere bestuursniveaus niet worden geraamd.

Ten tweede zullen bepaalde bestuursniveaus ook geconfronteerd worden met extra uitgaven. Zo berekende de POD Maatschappelijke Integratie dat OCMW's 104,7 miljoen euro van bovenstaande uitgaven zullen moeten dragen.

7.4 Grotere stijging van de laagste uitkeringen

In de eerste vergoedingsperiode van de werkloosheid en bij primaire arbeidsongeschiktheid, d.w.z. gedurende het eerste jaar van de werkloosheids- en ziekte- en invaliditeitsverzekering is er nagenoeg geen verschil tussen de uitkeringen van samenwonenden en alleenstaanden. In dat eerste vergoedingsjaar telt vooral de verzekeringslogica, die al een individualisering van de rechten veronderstelt. De afstemming van de uitkeringen die de resolutie beoogt, impliceert dus geen stijging voor die twee categorieën van sociaal verzekerden.

Omgekeerd bedraagt voor de uitkeringen inzake sociale bescherming (leefloon, IGO en IVT) het verschil tussen de uitkeringen 50 %.

In de derde vergoedingsperiode van de werkloosheid loopt dat verschil zelfs op tot 92,7 %. Dat past binnen de logica van de sociale bescherming waarbij met de uitkeringen een waardig leven geleid moet kunnen worden. De individualisering van de rechten zoals beoogd door de resolutie impliceert dus een significante stijging van de uitkeringen voor die categorieën van gerechtigden.

De invaliditeit ligt ergens tussenin, aangezien het verschil slechts 16,6 % bedraagt voor de minimumuitkeringen en 37,5 % voor de uitkeringen die zijn berekend op basis van het loon. Dat is ook het geval gedurende de tweede vergoedingsperiode van de werkloosheid, waarin de degressiviteit in werking treedt.

7.5 Andere scenario's van individualisering van de rechten

De resolutie beoogt het recht op de uitkeringen van sociale zekerheid en sociale bescherming te individualiseren, en niet rechtstreeks het niveau van de uitkeringen te verhogen. Om tot die individualisering te komen, zijn ook andere scenario's mogelijk dan dat beschreven in de resolutie en onderzocht in dit verslag (scenario 1).

7.5.1 De uitkeringen voor samenwonenden met gezinslast wijzigen

Voor gezinnen met kinderen waarbij twee gerechtigden een sociale uitkering ontvangen, zouden de rechten kunnen worden geïndividualiseerd door aan de twee gezinsleden een uitkering voor alleenstaande toe te kennen. De uitkering voor samenwonende en de uitkering voor samenwonende met gezinslast zouden dan worden afgestemd op die voor alleenstaande (scenario 2). De gezinsinkomsten stijgen zo minder dan in scenario 1. Die maatregel zou de doelstelling van de individualisering van de rechten dus op efficiëntere wijze bereiken.

In dit scenario 2 zou de status van samenwonende met gezinslast worden voorbehouden voor alleenstaande volwassenen die kinderen ten laste hebben, d.w.z. voor volwassenen die als enige een inkomen hebben in het gezin.

Scenario 2 wordt in de volgende tabel verder uitgewerkt. Het is gebaseerd op een gezin met twee gerechtigden die een sociale uitkering ontvangen (persoon 1 en persoon 2) met kinderen. Voor de uitkeringen uit het verzekeringsstelsel wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de twee personen eenzelfde loon hebben en dat ze hetzelfde stelsel van sociale bescherming of sociale zekerheid genieten.

In de praktijk kan een sociaal verzekerde in de werkloosheid en in de ziekte- en invaliditeitsverzekering het tarief voor een samenwonende met gezinslast alleen genieten als de uitkering van zijn partner onder bepaalde drempelbedragen ligt. Dit vereenvoudigde voorbeeld houdt geen rekening met die beperkingen.

Tabel 24 – Vergelijking van scenario's 1 en 2

Personen	Percentage samenwonende (as is) (A)	Scenario 1		Scenario 2	
		Percentage alleenstaande (to be) (B)	Vershil (C)	Percentage samenwonende (to be) (D)	Vershil (E)
Leefloon					
P1	4/3 Leefloon alleenstaande	4/3 Leefloon alleenstaande	0	Leefloon alleenstaande	-1/3 Leefloon
P2	0	Leefloon alleenstaande	+1 Leefloon alleenstaande	Leefloon alleenstaande	+ Leefloon
Totaal	4/3 Leefloon alleenstaande	7/3 Leefloon alleenstaande	+1 Leefloon alleenstaande	2 Leefloon alleenstaande	+2/3 Leefloon alleenstaande
RIZIV - Invaliditeit					
P1	65 % loon	65 % loon	0	55 % loon	-10 % loon
P2	40 % loon	55 % loon	+15 % loon	55 % loon	+15 % loon
Totaal	105 % loon	120 % loon	+15 % loon	110 % loon	+5 % loon
RVA					
P1	60 % loon	60 % loon	0	55 % loon	-5 % loon
P2	40 % loon	55 % loon	+15 % loon	55 % loon	+15 % loon
Totaal	100 % loon	+115 % loon	+15 % loon	110 % loon	+10 % loon

Bron: Rekenhof

Voor het leefloon zouden de middelen van het gezin dus minder sterk stijgen volgens scenario 2 (+2/3 leefloon in plaats van 3/3 leefloon). De individualisering van de rechten zou dus een kleinere budgettaire impact kunnen hebben. Voor de ZIV-uitkeringen zouden de gezinsmiddelen stijgen met een bedrag dat overeenkomt met 5 % van het loon (scenario 2) in plaats van met 15 % (scenario 1). De stijging van het budget zou slechts een derde bedragen van die van scenario 1. Voor de werkloosheidsuitkeringen zouden de gezinsmiddelen stijgen met een bedrag dat overeenstemt met 10 % van het loon in plaats van met 15 % in scenario 1. De stijging van het budget zou slechts twee derde bedragen van die van scenario 1.

Voor de samenwonende uitkeringsgerechtigden die een gezin vormen met iemand die inkomsten uit arbeid heeft, zou de stijging van de uitkering identiek zijn als in scenario 1.

In de praktijk zou de raming van scenario 2 op methodologische moeilijkheden botsen, aangezien ze zou impliceren dat men de situatie kent van de personen met wie de uitkeringsgerechtigden een gezin vormen. Daarvoor moeten de gegevens van de verschillende stelsels van sociale bescherming en sociale zekerheid gekruist worden met de gegevens over de inkomsten van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren.

7.5.2 De afstemming beperken tot de verzekeringsstelsels

Zoals aangegeven in [hoofdstuk 2](#) zijn de stelsels van sociale bescherming mechanismen voor residuaire bescherming die samenhangen met het niet beschikken over voldoende middelen. Omdat de middelen in de praktijk geëvalueerd moeten worden op het niveau waar ze zich concreet manifesteren, namelijk op het niveau van het gezin als economische eenheid, zou men verschillende situaties in stand kunnen houden naargelang van de middelen van het gezin.

In die veronderstelling zouden de rechten alleen rechtstreeks in de verzekeringsstelsels kunnen worden geïndividualiseerd (scenario 3). Die individualisering stemt overeen met de mechanismen waarin een sociaal verzekerde wordt gedekt tegen de risico's dat hij ziek wordt, invalide wordt of zijn job verliest.

Volgens dat scenario 3 is er geen verhoging meer van het budget voor het leefloon, de IVT voor personen met een handicap en de IGO aangezien het om stelsels van sociale bescherming gaat die niet worden georganiseerd volgens een verzekeringsmechanisme. De stijging van het budget zou zich beperken tot het stelsel van de werkloosheid en de ZIV, waarvan de rechten gekoppeld zijn aan de sociale bijdragen.

7.5.3 De uitkeringen gradueel afstemmen

Het Federaal Planbureau bestudeerde een scenario waarbij de uitkeringen voor samenwonenden gradueel zouden stijgen tot die van alleenstaanden (scenario 4)³². In die veronderstelling zou het verschil in vijf jaar worden weggewerkt via vijf verhogingen die elk overeenstemmen met 20 % van het verschil tussen de bedragen van de twee statussen.

Dit scenario 4 vlagt de budgettaire impact van de afstemming uit in de tijd: de uitgaven stijgen gradueel. De volledige budgettaire impact wordt in het vijfde jaar bereikt. Aan de beslissing tot elke nieuwe trap kan bovendien de voorwaarde worden gekoppeld dat er voldoende budgettaire marge moet zijn.

Scenario 4 zou gecombineerd kunnen worden met de scenario's 2 en 3 om de budgettaire impact nog meer te beperken.

7.6 Verschillen tussen stelsels in de statussen van samenwonenden

Het stelsel van sociale zekerheid en dat van sociale bescherming definiëren samenwonenden elk op hun eigen manier.

Zo kunnen de rechten inzake pensioenen niet verminderen door samenwonen of door familiebanden. Het pensioen kan worden opgetrokken naar het gezinstarief (+25 %) als één van de echtgenoten geen of heel lage inkomsten heeft.

Over het algemeen wordt rekening gehouden met de feitelijke toestand om het tarief van de uitkeringen van sociale zekerheid of sociale bescherming te bepalen die in dit verslag worden onderzocht. Zo worden personen die onder hetzelfde dak wonen en samen de gezinsuitgaven regelen als samenwonenden beschouwd.

³² Federaal Planbureau, *Estimation d'impacts budgétaires. Remplacement du statut de cohabitant par celui d'isolé*, op. cit.

Bij werkloosheid zijn de inkomsten van de echtgenoot, van de partner of van andere samenwonenden doorslaggevend om de status van een werkloze te bepalen. Als de echtgenoot of partner inkomsten uit arbeid (of uit de sociale verzekering) heeft die hoger zijn dan bepaalde drempelbedragen, wordt een werkloze als gewone samenwonende beschouwd. Als die inkomsten lager liggen dan die drempelbedragen, zal hij worden beschouwd als samenwonende met gezinslast.

Voor het leefloon is het samenwonen met een minderjarig kind doorslaggevend om het recht op het leefloon als samenwonende met gezinslast te openen. Er wordt met de inkomsten van de samenwonende rekening gehouden om het leefloonbedrag te bepalen, maar niet om de status te bepalen. In de werkloosheidsverzekering volstaat het niet dat er een minderjarig kind is om die status toe te kennen.

Voor personen met een handicap worden de categorieën anders gedefinieerd om rekening te houden met situaties die samenhangen met de handicap, zoals het feit dat men in een gespecialiseerde instelling verblijft. Over het algemeen is die definitie voordeliger voor de gerechtigden. Voor de inschakelingsuitkering (maar niet voor de IVT) zijn de rechten bovendien al geïndividualiseerd sinds de hervorming door het koninklijk besluit van 2 maart 2021 om de gevolgen van de “prijs van de liefde” in te perken.

In het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering hangt de status voornamelijk af van de inkomsten van de samenwonenden. Familiebanden hebben geen determinerende invloed. Als de inkomsten van de partner of van een andere samenwonende bepaalde drempelbedragen niet overschrijden, wordt de sociaal verzekerde beschouwd als samenwonende met persoon ten laste. Als die inkomsten hoger liggen dan die eerste drempelbedragen maar lager dan een tweede reeks drempelbedragen die hoger liggen, wordt de sociaal verzekerde gelijkgesteld met een alleenstaande. Als de inkomsten van de partner die tweede drempelbedragen overschrijden, is hij een gewone samenwonende.

Het stelsel van de ZIV wil al rekening te houden met nieuwe samenwoningsvormen door bepaalde samenwoningsituaties gelijk te stellen met de situatie van alleenstaande.

Soms verloopt de overgang van de status van samenwonende met gezinslast naar gewone samenwonende trapsgewijs, soms als een continuüm. Voor de werkloosheid, bijvoorbeeld, worden de inkomsten ofwel in aanmerking genomen ofwel helemaal niet, terwijl er voor het leefloon enkel sprake is van een vermindering als een andere uitkering stijgt.

Naargelang van het type uitkering zijn er ook verschillen in de manier waarop de inkomsten van de partner of van andere personen in aanmerking worden genomen. Zo worden de uitkeringen van personen met een handicap in de werkloosheid niet in aanmerking genomen als inkomen om te bepalen of een persoon een gewone samenwonende dan wel een samenwonende met gezinslast is.

7.7 Impact van de afstemming op de status van samenwonende met gezinslast

Nemen we als uitgangspunt een gezin bestaande uit twee werklozen, W_1 en W_2 . Daarin zou W_1 de status van samenwonende met gezinslast hebben en W_2 de status van gewone samenwonende. Zo zal de uitkering van W_1 altijd worden berekend op basis van zijn loon, dat bijvoorbeeld 3.000 euro bedroeg. In de tweede vergoedingsperiode zal hij 65 % van zijn loon ontvangen als samenwonende

met gezinslast, zijnde 1.950 euro. Het inkomen uit arbeid of het vervangingsinkomen van zijn partner spelen mee om zijn status te bepalen. Ter verduidelijking van het voorbeeld nemen we bijvoorbeeld aan dat W2 500 euro ontvangt als gewone samenwonende na een deeltijdse tewerkstelling. Als de werkloosheidsuitkering van W2 meer bedraagt dan 586,04 euro, zal W1 niet langer worden beschouwd als samenwonende met gezinslast.

Bij afstemming op het tarief van alleenstaande zou de uitkering van W2 stijgen naar 685 euro (in de veronderstelling dat hij zich in de eerste fase van de tweede vergoedingsperiode bevindt, d.i. +37,5 % of +185 euro). Zijn uitkering zou dus het drempelbedrag om de status van W1 te behouden, overschrijden. Die laatste zou op zijn beurt als gewone samenwonende worden beschouwd (in de hypothese van de resolutie zou hij ook de status van alleenstaande hebben, d.i. -18,2 %) en zijn uitkering zou dalen naar 1.650, d.i. 300 euro minder. Het gezin zou in totaal 115 euro verliezen.

Dat voorbeeld geeft aan hoe de inkomsten van samenwonenden met gezinslast en gewone samenwonenden gekoppeld zijn. In bepaalde gevallen kan de afstemming op de status van alleenstaande ongunstig zijn voor gezinnen. Als het de bedoeling is de status van samenwonende met gezinslast (W1) te handhaven, zouden de drempelbedragen voor de uitkeringen van de echtgenoten (W2) moeten worden opgetrokken om rekening te houden met de verhoging van hun uitkering tegen het tarief van alleenstaande.

In de ramingen van dit verslag wordt de impact van de verhoging van de uitkeringen voor een gewone samenwonende tot het niveau van de uitkeringen voor een samenwonende met gezinslast niet in aanmerking genomen. De impliciete veronderstelling was dat de drempelbedragen voor gewone samenwonende zouden worden aangepast om de status van samenwonende met gezinslast te behouden.

7.8 Administratieve lasten in samenhang met de controle van de status

Het kost de verzekeringsinstellingen veel werk om de status van de sociaal verzekerden na te gaan. Aangezien de status van samenwonende niet louter overeenstemt met het adres van de verblijfplaats, volstaat het niet dat ze louter de wijzigingen van de gegevens van het rijksregister opvolgen.

Bij het openen van de rechten moet voor het bepalen van de uitkering informatie worden verzameld die niet beschikbaar is in de kruispuntbank van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld de inkomsten uit arbeid van een echtgenoot. De instellingen moeten bovendien alle wijzigingen opvolgen die een impact hebben op het bedrag van de uitkering.

Het Rekenhof stelde in 2018 de talrijke en complexe controles vast die de RVA had ingesteld om te voorkomen of te detecteren dat volledig werklozen die samenwonen ten onrechte worden vergoed als werklozen met gezinslast of als alleenstaanden³³. Aan die controles is niets veranderd in 2023. De RVA moet bovendien overeenkomstig zijn verplichtingen inzake de bestrijding van sociale

33 Rekenhof, *Uitkeringen voor volledig werklozen. Voorkomen en opsporen van onterechte betalingen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2018, punt 3.2 Controle van de persoonlijke toestand van werklozen, www.rekenhof.be.

fraude in de periode 2023-2024 minstens 6.000 controles per jaar uitvoeren, d.i. meer dan 16 controles per kalenderdag³⁴.

Het RIZIV moet in samenwerking met de verzekeringsinstellingen³⁵ ook een aanzienlijk aantal procedures invoeren voor de controle van de gezinstoestand op verschillende tijdstippen tijdens de arbeidsongeschiktheid en de invaliditeit. Toen het RIZIV in het kader van deze analyse werd geïnterviewd, maakte het al snel gewag van de klachten van de verzekeringsinstellingen over de administratieve werklast van de controle van de gezinstoestand. In 2021 onderzocht de dienst voor administratieve controle van het RIZIV de controles die die instellingen uitvoeren³⁶. De dienst concludeerde dat deze opgedreven moesten worden, gelet op de recente toekenning van een minimumuitkering in de periode van primaire arbeidsongeschiktheid. Die minimumuitkering verschilt vanaf de vierde maand arbeidsongeschiktheid naargelang van de gezinslast. De hervorming brengt voor hen meer werk mee. Het RIZIV stelt ook dat het in een langetermijnperspectief interessant zou zijn na te denken over de modernisering en de vereenvoudiging van de vergoeding van de gezinslast in de ziekte- en invaliditeitsverzekering en dat begrip te harmoniseren in de verschillende betrokken sectoren van de sociale zekerheid.

Die ingewikkelde controles leveren niet veel op voor het RIZIV en evenmin voor de RVA. In 2016 vertegenwoordigden de vastgestelde rechten na de door de RVA aangestuurde controles achteraf maar 0,5 % van de massa van de gestorte uitkeringen voor volledige werkloosheid (21,1 miljoen euro onverschuldigde bedragen in samenhang met de gezinstoestand op 4,6 miljard euro uitkeringen). In 2021 stelde de dienst voor administratieve controle van het RIZIV in de steekproef van onderzochte uitkeringsdossiers een foutenpercentage van 5,79 % vast en onverschuldigde bedragen voor maar 19.554,75 euro. Omgekeerd moesten ongeveer evenveel aan supplementen (19.643,54 euro) worden betaald aan verzekerden die te weinig uitkeringen hadden gekregen.

Het checken van de status brengt bovendien voor de sociaal verzekerden een zware last mee. Ze moeten immers alle informatie verstrekken die de administratie niet zonder hun hulp kan krijgen, onder meer over de evolutie van de middelen van de personen met wie ze samenleven. De complexe last die op de verzekerden rust, leidt tot een risico op fouten dat zich kan vertalen in onverschuldigde bedragen die worden gestort of onvoldoende rechten die worden erkend (zie het voorbeeld van hoofdstuk 2 in verband met de loopbaanjaren).

De afstemming zou leiden tot een administratieve vereenvoudiging voor de instellingen en voor de sociaal verzekerden. Ze zou echter maar een deel van die last doen verdwijnen omdat de status van samenwonende met gezinslast zou worden behouden. Dat begrip is echter makkelijker te objectiveren (wel of geen kinderen aanwezig, hun inkomsten enz.). Die vereenvoudiging zou de administratiekosten voor alle instellingen verminderen, dus voor de instellingen van sociale zekerheid/maatschappelijke bijstand, de instellingen van het secundaire socialezekerheidsnetwerk (verzekeringinstellingen voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering, instellingen die de werkloosheidsuitkeringen betalen) en de OCMW's. De RVA spreekt over de eenmalige kosten van

34 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), *Actieplan sociale fraudebestrijding 2023-2024*: "De RVA zal de strijd tegen de sociale fraude via een niet-correcte aangifte van de gezinssituatie verder opdrijven door op geregelde tijdstippen herhaalde systematische controles op de effectieve gezinssituatie van de uitkeringsgerechtigde werklozen uit te voeren. Op jaarbasis zal de RVA minstens 6.000 controles domiciliefraude voor uitkeringsgerechtigde werklozen voeren."

35 Dienst voor uitkeringen van het RIZIV, Omzendbrief VI nr. 2022/230 van 23 juni 2022.

36 Dienst voor administratieve controle van het RIZIV, *Vergoeding van gerechtigden met personen ten laste*, thematische controle 2021/4.

de aanpassing van de verschillende processen (opleiding van personeelsleden, wijziging van de instructies en van de IT-toepassingen, externe communicatie enz.) en vervolgens de recurrente besparingen die voortvloeien uit de administratieve vereenvoudiging (minder verantwoordingsstukken te verwerken bij de opening van het recht, bij de berekening en de verificatie van de bedragen, minder beheer van geschillen enz.). Die besparingen worden echter niet geraamd omdat daartoe de gegevens uit een analytische boekhouding die per taak gedetailleerd is, ontbreken.

7.9 Onvoldoende middelen bij sociale bescherming

Als men in de stelsels van sociale bescherming afzonderlijk zou moeten gaan beoordelen hoeveel middelen elk gezinslid te kort heeft, zou men de opzet van de systemen veranderen. Het Rekenhof ging er bijgevolg van uit dat de middelen verder op gezinsniveau zouden worden beoordeeld en dat alleen het tarief van de uitkering voor samenwonenden zou worden gewijzigd om het af te stemmen op dat van alleenstaanden.

7.10 Werkloosheids- en inactiviteitsvallen

Over het algemeen zijn de inactiviteitsvallen voor samenwonenden minder uitgesproken dan voor alleenstaanden omdat de uitkering voor samenwonenden lager ligt. De uitkeringen voor samenwonenden afstemmen op die voor alleenstaanden zou het risico dus kunnen doen toenemen.

Ook al liggen de uitkeringen voor samenwonenden tamelijk laag, ze kunnen tot inactiviteitsvallen leiden, vooral als men ze vergelijkt met deeltijds werk tegen het minimumloon.

Uit de studie over de werkloosheidsvallen blijkt dat men niet alleen rekening moet houden met de sociale uitkeringen en de lonen, maar ook met alle sociale voordelen die een inactieve persoon zou kunnen verliezen als hij begint te werken³⁷.

In de meeste gevallen ondergaat men een inactieve toestand en berust die dus niet op een keuze of een berekening. Als een keuze mogelijk is, hangt die bovendien af van heel ingewikkelde en heel uiteenlopende motiveringen die alleen zouden kunnen worden achterhaald door een kwalitatieve studie met individuele interviews.

Traditioneel is het risico op een inactiviteitsval het grootst bij de werkloosheidsverzekering. Het gaat immers om de categorie van uitkeringsgerechtigden van wie verwacht wordt dat ze actief naar werk zoeken. De afstemming van de uitkeringen van samenwonende zou echter de meest significante impact hebben op het vlak van de werkloosheid en de inschakelingsuitkering. Sommige uitkeringen zouden immers nagenoeg verdubbelen (forfaitaire werkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering) en het degressiviteitsmechanisme zou worden getemperd. Langdurige werkloosheid wordt echter door andere factoren beïnvloed dan het niveau van de uitkeringen.

In het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering is de vergelijking tussen de uitkeringen en het loon geen volledig determinerend criterium. Een werknemer kan immers alleen in dat stelsel blijven als hij aantoonbaar dat zijn gezondheidstoestand hem verhindert het werk te hervatten. Dat

37 Fédération des CPAS, Marie Casteigne, *Les pièges à l'emploi: quand travailler coûte. Analyse d'une remise à l'emploi pas toujours simple pour les bénéficiaires du revenu d'intégration*, december 2022, 6 p., www.uvcw.be; Institut pour un développement durable, Philippe Defeyt, *Les pièges à l'emploi: le nœud du problème n'est pas la fiscalité*, november 2022, 13 p., www.iddweb.eu.

criterium wordt door het RIZIV gecontroleerd. Werknemers die ziek of invalide zijn, zijn bovendien nog gebonden door een arbeidsovereenkomst. Ze hoeven dus geen werk te zoeken maar hun gezondheidstoestand moet verbeteren zodat ze hun werk kunnen hervatten.

In de verzekeringsstelsels zijn de uitkeringen gekoppeld aan het loon, met maximumbedragen die kunnen variëren volgens de inactiviteitsduur. Voor middelhoge en hoge inkomens is het risico op een werkloosheidsval laag, aangezien er een groot verschil is tussen de uitkering en het loon. Dat risico is groter voor personen die dicht bij het minimumloon aanleunen, want zij kunnen minimumuitkeringen ontvangen die meer in de buurt zouden liggen van de inkomsten uit (eventueel deeltijdse) arbeid.

Als een gezinslid in de werkloosheid of in de ziekte- en invaliditeitsverzekering een uitkering ontvangt tegen het tarief van samenwonende met gezinslast, kan die toestand een werkloosheidsval betekenen voor het andere gezinslid. Als dat gezinslid begint te werken, zou het immers inkomsten kunnen hebben die hoger liggen dan het toegelaten drempelbedrag voor een persoon ten laste, waardoor de echtgenoot zijn status van samenwonende met gezinslast zou kunnen verliezen.

7.11 Het uitkeringsstelsel, de keuzes inzake samenwonen en schaalvoordelen

Kiezen om samen te wonen met een partner of met andere personen kan besparingen opleveren voor de samenwonenden, maar ook voor de maatschappij. Samenwonen kan immers de druk op de huisvestingsmarkt verminderen, kan het mogelijk maken de onroerende goederen beter toe te wijzen en het energieverbruik te verminderen. Die gedragingen, die de hele maatschappij ten goede komen, kunnen echter ontmoedigd worden als er een groot verschil is tussen de sociale uitkeringen van samenwonenden en alleenstaanden.

In een studie voor alle landen van de Europese Unie werd onderzocht wat het verband is tussen de verhouding uitkeringen voor een samenwonende en voor een alleenstaande enerzijds en de beslissing om samen te wonen anderzijds³⁸. Het quotiënt tussen de uitkeringen voor een samenwonende en voor een alleenstaande schommelt tussen 0,5 en 1 voor de EU-landen. België en Nederland behoren tot de landen waar de spanning het hoogst is, in tegenstelling tot Denemarken, waar de uitkeringen gelijk zijn.

Volgens de conclusies van die studie zou een beleid met een belangrijk verschil tussen de uitkeringen voor samenwonenden en voor alleenstaanden een rem kunnen zetten op de vorming van gezinnen en zou het schaalvoordelen die daaruit zouden voortvloeien kunnen belemmeren. Volgens de studie zou een deel van het verminderen van de kloof tussen uitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden ook worden gecompenseerd door de stimulans om samen te wonen en door de besparingen voor de staatsbegroting die hieruit zouden voortvloeien. Die besparingen zouden gemiddeld voor de Europese landen oplopen tot 39 % van de kosten.

De studie vertoont echter een aantal methodologische beperkingen, zoals het ontbreken van gegevens om te evalueren wat de niet-financiële redenen zijn die alleenstaanden ertoe brengen alleen te leven. Financiële factoren verklaren maar in heel beperkte mate de keuze om samen te

38 Antoine de Mahieu, *Living apart or together: effect of social benefits*, 2022, 43 p.

wonen, zelfs voor personen die een sociale uitkering ontvangen³⁹. Bovendien zijn de schaalvoordelen mogelijk onderschat. In een context waarin de kosten voor energie en huisvesting sterk stijgen, worden de schaalvoordelen van samenwonen belangrijker.

³⁹ Op. cit.; de statistische significantiedrempel (R^2) bedraagt voor de onderzochte hypothesen maar 0,27 op een schaal van 0 tot 1, wat betekent dat andere factoren die niet in het theoretische model zijn opgenomen, de keuze om al dan niet samen te wonen verklaren.

Hoofdstuk 8

Algemene conclusies

In haar resolutie van 16 maart 2023 vroeg de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof te evalueren wat de budgettaire weerslag op de desbetreffende beleidsniveaus zou zijn als de uitkeringen voor samenwonenden zouden worden afgestemd op die voor alleenstaanden. Concreet gaat het om de werkloosheidsuitkeringen, de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en de pensioenen in de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming. Vervolgens werd gevraagd ook rekening te houden met inactiviteits- en werkloosheidsvallen die kunnen ontstaan en daartoe zo nodig extern advies in te winnen.

Aangezien de pensioenen en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen geen uitkering voor samenwonenden omvatten, worden die stelsels niet meegenomen in het toepassingsgebied van de resolutie.

8.1 Raming van de budgettaire weerslag

8.1.1 Samenvatting van de ramingen

Zoals vermeld in de inleiding kon het Rekenhof geen beroep doen op modellen van de FOD Sociale Zekerheid of het Planbureau om de kostprijs van de voorgestelde maatregel te ramen maar moest het een beroep te doen op de cijfers verstrekt door de bevoegde socialezekerheidsinstellingen en administraties. Daarbij richtte de berekening zich uitsluitend op het te onderzoeken scenario. Andere scenario's werden niet onderzocht, zoals:

- de status 'personen ten laste' wordt gereserveerd voor alleenstaande volwassenen met kinderen ten laste;
- de individualisering wordt beperkt tot die regelingen waarbij een verzekerde is gedekt tegen de risico's om ziek, arbeidsongeschikt of werkloos te worden;
- de afstemming wordt geleidelijk toegepast.

Op basis van de berekening bedraagt de bruto-impact voor de verhoging van de uitkeringen 1,9 miljard euro (zie [tabel 25](#)). Wat de begrotingsposten betreft, is de impact het grootst bij de ziekte- en invaliditeitsverzekering, gevolgd door het leefloon en de werkloosheid.

Gemiddeld zouden al de betrokken gerechtigden 3.194,3 euro extra inkomen per jaar ontvangen. Achter dat gemiddelde gaan echter enkele belangrijke verschillen schuil. Zo gaan gerechtigden van de IGO er 1.638,69 euro op vooruit, terwijl gerechtigden van een leefloon meer dan het viervoudige van dit bedrag zullen ontvangen. De inkomensstijging is het sterkst bij gerechtigden van het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming.

Tabel 25 – *Overzicht van de budgettaire ramingen van de afstemming per tak van de sociale zekerheid*

		Stijging van het budget (in miljoen euro)	Aantal gerechtigden van de maatregel	Gemiddeld bedrag per gerechtigde (in euro)
Leefloon		+456,3	67.902	+6.719,9
Inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en integratietegemoetkoming (IT) voor personen met een handicap		+223,1	39.526	+5.644,5
Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)		+184,1	112.346	+1.638,7
Werkloosheid		+446,3	155.495	+2.870,3
Ziekte- en invaliditeit	Werknemers	+482,7	170.922	+2.824,1
	Zelfstandigen	+74,1	38.287	+1.935,4
Totaal		+1.867,0	584.478	+3.194,3

Bron: Rekenhof

Zoals uitgelegd in [punt 1.3.3](#) heeft de resolutie over de afstemming geen betrekking op de pensioenen en de sociale zekerheid van zelfstandigen (behalve voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering).

8.1.2 Factoren van onderschatting

Bij de interpretatie van de raming moet rekening worden gehouden met het risico op onderschatting.

Zo wordt in het werklozenstelsel in de tweede periode zowel rekening gehouden met het arbeidsverleden als de gezinstoestand van de werkloze; eerder stelde het Rekenhof echter vast dat onvoldoende rekening werd gehouden met het beroepsverleden zodat de berekeningsbasis van de raming mogelijk te laag ligt.

Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is de raming gebaseerd op die samenwonenden die recht hebben op de minimumuitkering, zonder rekening te houden met samenwonenden met een uitkering berekend op basis van het loon. Die uitkering ligt tussen het minimum voor samenwonenden en het minimum voor alleenstaanden. Die gevallen kunnen echter niet worden gedetecteerd, waardoor het bedrag is onderschat. Daarnaast houdt de raming geen rekening met de aanpassing van de bedragen in de werkloosheidsregeling waardoor in de periode van arbeidsongeschiktheid de uitkering hoger kan liggen. Een onderschatting kan overigens ook voorkomen bij de invaliditeitsuitkeringen omdat het verschil tussen het tarief voor samenwonenden en het tarief voor alleenstaanden berekend op basis van het loon 37,5 % is, terwijl dit verschil berekend op basis van de minima slechts 16,6 % bedraagt.

Ten slotte houdt de raming bij het leefloon geen rekening met die personen die momenteel een inkomen hebben dat hoger ligt dan het leefloon als samenwonende maar lager dan het leefloon als alleenstaande.

8.1.3 Terugverdieneffecten

Aan de andere kant zijn er ook fiscale en sociale terugverdieneffecten. Daarbij kan het Rekenhof slechts terugvallen op een studie van het Planbureau uit 2019. Er zijn ook mogelijk eenmalige kosten en recurrente besparingen bij de administraties en instellingen naar aanleiding van de aanpassing van de regelgeving en de vereenvoudiging van de controles bij de toekenning van de uitkeringen.

Ten slotte wijst het Rekenhof ook op een moeilijk te ramen effect op de inkomsten en uitgaven van de andere bestuursniveaus. Dit alles maakt dat de globale budgettaire impact moeilijk in te schatten is.

8.2 Impact van inactiviteits- en werkloosheidsvallen

De resolutie vroeg aan het Rekenhof een raming te maken van de werkloosheidsvallen die zouden kunnen voortvloeien uit de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden.

In het kader van deze raming was het echter niet mogelijk de omvang van het verschijnsel en van de financiële gevolgen ervan nauwkeurig te ramen. Daarvoor is immers een ingewikkeld model nodig om de gedragingen van de economische actoren te simuleren om hun voorkeur voor inactiviteit of werk te kunnen vatten. In die simulatie zouden verschillende factoren moeten worden meegenomen die die voorkeuren kunnen beïnvloeden, zoals de sociale voordelen voor uitkeringsgerechtigden of de kosten die verbonden zijn aan het uitoefenen van een bezoldigde baan.

Het Rekenhof identificeerde een aantal werkloosheidsvallen die zouden kunnen voortvloeien uit de afstemming. Voor zover de overige elementen gelijk blijven, geven de uitkeringen voor samenwonenden, die het laagst zijn, tot minder potentiële werkloosheidsvallen aanleiding dan de uitkeringen voor alleenstaanden. Daarenboven zouden de laagste uitkeringen, zoals het leefloon, het meeste stijgen. Voor die categorie van uitkeringsgerechtigden zou het risico op een inactiviteitsval dus toenemen.

De resolutie zou voorts de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd kunnen afvlakken. Die wijziging zou eventueel de stimuli om naar werk te zoeken als gevolg van de degressiviteit kunnen afzwakken.

8.3 Conclusie over de afdekking van de opdracht van het Rekenhof

Het Rekenhof kon wel de brutokosten (1,9 miljard euro in totaal) van de afstemming ramen voor elke tak van de sociale zekerheid en de sociale bescherming, met het nodige voorbehoud voor mogelijke onderschatting, maar niet de totale budgettaire impact. Het heeft daarvoor meer gegevens nodig over:

- kosten en besparingen die samenhangen met de afschaffing van bepaalde controles van de gezinstoestand door alle instellingen die zijn belast met de uitkeringen en vergoedingen (FOD's en POD's, OISZ, verzekerings- en uitbetalingsinstellingen, OCMW's);
- terugverdieneffecten op de fiscale ontvangsten en de socialezekerheidsbijdragen;
- de impact op de inkomsten en uitgaven van de andere bestuursniveaus;
- werkloosheidsvallen, op basis van micro-economische studies en onderzoek inzake sociale wetenschappen, waarbij rekening wordt gehouden met alle factoren die samenhangen met het zoeken naar werk (aspecten zoals persoonlijke motivatie, vervoerskosten en kosten voor kinderopvang enz.).

Dit verslag is beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2022/1128/40

PREPRESS
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be